



16 OTTOBRE 2019

Appunti sul “regionalismo
differenziato”: una *buona idea* che può
diventare un *disastro*

di Antonino Spadaro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria



Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un *disastro**

di Antonino Spadaro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria

«A chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; e a chi non ha sarà tolto anche quello che ha» (Mt. 13,12)

Sommario: 1. Premessa: un tentativo di sintesi.- 2. L'Italia o le Italie?.- 3. Come siamo giunti all'autonomia regionale differenziata?.- 4. La provocazione di una differenziazione “alla rovescia”.- 5. Le contraddizioni genetiche, o equivoci, presenti nella normativa.- 6. La nota dolente: i profili finanziari.- 7. *Rebus sic stantibus*, che fare? a) sul piano procedimentale...- 8. (*segue*): b) sul piano sostanziale.- 9. Avremo 3 “modelli” (ordinarie, speciali e differenziate) o 4 (ordinarie, speciali, differenziate e... metropolitane) di Regioni? Necessità di riformare l'intero sistema delle autonomie locali. - 10. Conclusioni provvisorie.- Bibliografia essenziale.

1. Premessa: un tentativo di sintesi

Com'era largamente prevedibile, di fronte alla semplice ipotesi di realizzare un'importante riforma – di forte impatto politico e di sicuro rilievo costituzionale qual è il c.d. regionalismo *differenziato* o *asimmetrico* – ben prima che si disponesse di testi normativi in versione finale e non controversa, la dottrina si è lanciata nell'esame delle bozze di intesa disponibili, letteralmente sbizzarrendosi nei più svariati commenti, con una quantità sorprendente di articoli, saggi e persino raccolte monografiche, che hanno cercato di approfondire quasi tutti gli aspetti (costituzionali, legislativi, amministrativi, fiscali, persino quelli legati alla libertà religiosa...), fino ad arrivare all'inevitabile appello di alcuni costituzionalisti¹.

In genere sono restio a commentare riforme di rilievo costituzionale *ancora in itinere*, per varie ragioni, non ultima quella per cui – in un Paese come l'Italia, dove le riforme continuamente si invocano e si promettono, ma raramente si fanno (o, se si fanno, spesso poi vengono bocciate dagli elettori in sede referendaria) – il rischio reale è quello di affannarsi a vuoto. Inoltre non è raro che – *se e quando*, poi,

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Testo destinato agli *Scritti in onore di Franco Pizzetti*

¹ Cfr. *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in www.federalismi.it, n. 5/2019.

effettivamente una riforma prende vita – ci si debba confrontare con un testo ben diverso che per altro, quasi sempre, si rivela essere una... “riforma riformanda”.

In questo caso, penso invece che – nonostante il mutamento della maggioranza di governo, piaccia o no e prima o poi – la riforma del c.d. regionalismo differenziato si farà, vuoi perché non esige il ricorso alla complessa procedura della legge costituzionale (*apparentemente* il dettato costituzionale, novellato nel 2001, non viene modificato), vuoi perché è l'unica alternativa materialmente praticabile per le Regioni più avanzate del Nord Italia, sempre più distanti oggi dalle altre (soprattutto meridionali), per far fronte alla (non esplicita, ma strisciante e ricorrente) tentazione separatista/secessionista.

I rischi connessi a questa tentazione non vanno esasperati istericamente, ma nemmeno sottovalutati superficialmente, andando essi ben oltre il nostro Paese: penso al problema irrisolto della Catalogna o agli effetti, davvero imprevedibili, che soprattutto una *hard Brexit* può produrre sull'unità del Regno...unito. Benché si tratti di fenomeni certo diversi, è in questo particolare contesto storico – un Vecchio Continente in cui si agitano i demoni della divisione identitaria o del semplice egoismo economico – che si colloca la discussione italiana sul c.d. “regionalismo differenziato”, una *buona idea* che potrebbe facilmente trasformarsi in un *disastro*.

Quindi occuparsene, anche se il processo riformatore è incerto ed ancora *in itinere*, forse non è del tutto vano.

In questa sede cercherò soltanto di fare un veloce *excursus* sul tema, riproponendone in modo molto essenziale i tratti salienti, senza quindi pretesa di delineare esaustivamente lo stato dell'arte in merito e senza indicare, di volta in volta e punto per punto, la copiosa dottrina esistente (comunque riportata, almeno in parte, nella bibliografia finale), nella speranza che anche la voluta semplificazione derivante da questo estremo sforzo di “sintesi” possa aiutare.

2. L'Italia o le Italie?

Probabilmente capiremmo ben poco del “regionalismo differenziato” di cui parla l'art. 116, III c., Cost., se ne riconducessimo l'origine, e dunque le ragioni, *semplicemente* alla contingente necessità che nel 2001 il centro-sinistra aveva di *cavalcare* il tema dell'espansione dell'“autonomia” regionale, di fronte ad un'opinione pubblica pressata dall'assordante ed eversiva propaganda secessionista della Lega Nord di Umberto Bossi.

Certo, questo è un fattore storico noto e non controvertibile, ma l'affrettata novella costituzionale n. 3/2001 di riforma del Tit. V della Parte II della nostra Carta, almeno nella redazione del III comma dell'attuale art. 116, andava incontro ad un'esigenza autentica ben più profonda e risalente: quella di distinguere e quindi “riconoscere” giuridicamente – *al di là della pre-esistenti specialità* – le reali, grandi

differenze di fatto esistenti fra i diversi territori italiani. È vero, dunque, come ha ricordato R. Bin, che «la vera stranezza, lo “scandalo” del sistema regionale non sta nella “specialità” di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella “ordinarietà” delle Regioni di diritto comune».

Si trattava, quindi, di rimediare alla nobile, ma in questo caso un po' improvvida, mano del Costituente che – a parte le poche (e, si vedrà, discutibili) Regioni speciali – si era accontentato dei vecchi compartimenti statistici elaborati da Pietro Maestri (1816-1871) per il Regno d'Italia, ignorando quindi “gli” Abruzzi, “le” Calabrie, “le” Puglie, ecc. È noto che il processo di unificazione giuridico-politica – che all'inizio è stato in larga misura di *piemontesizzazione* – non è mai riuscito a cancellare le ricordate, straordinarie *diversità* (che in fondo sono la vera ricchezza) d'Italia. A ben vedere, persino parlare seccamente d'Italia è, forse, una semplificazione, dovendosi più correttamente discutere, come segnalavo altrove, di “Italie” al plurale.

Dal punto di vista della teoria generale del diritto e dello Stato, si tratta di un dato fisiologico, quasi banale: è proprio degli ordinamenti *multilivello* (non solo in senso inter-nazionale, ma anche intra-nazionale) caratterizzarsi appunto per la *differenziazione* fra i diversi livelli. Del resto – al di là del III c. dell'art.116, che parla solo di «forme e condizioni particolari di autonomia», ma non di *differenziazione* – va sottolineato che il principio di «differenziazione» è espressamente enunciato (insieme a quelli di *sussidiarietà* e *adeguatezza*) nell'art. 118, I c., Cost.

In questo senso, un vero Stato sociale/costituzionale dovrebbe caratterizzarsi per un buon “equilibrio” fra le istanze di valorizzazione delle diversità territoriali (*differenziazione*) e di omogeneizzazione dei servizi sociali e della qualità della vita per tutti i residenti, non solo cittadini, nel territorio dello Stato (*solidarietà nazionale*). Ricordo che purtroppo, a differenza della Germania – la quale è riuscita, in circa 20 anni (1989-2009) a unificare economicamente i *Länder* tedeschi dell'Est con quelli dell'Ovest, sia pure facendone pagare il costo anche agli altri Paesi UE – l'Italia ancora non è stata capace, in più di 150 di storia (1861-2019), a colmare le differenze soprattutto economiche fra Regioni del Nord e quelle del Sud.

Va dunque detto senza troppi giri di parole che, finché non sarà affrontata adeguatamente anche la questione della *omogeneizzazione* (che in gran parte coincide con l'irrisolta “questione meridionale”) – uno dei due elementi del pendolo su cui si dovrebbe reggere l'equilibrio dello Stato sociale/costituzionale – la *differenziazione* regionale costituirà una risposta imperfetta e largamente parziale (riguardando essenzialmente la sola “questione settentrionale”) ai problemi italiani.

3. Come siamo giunti all'autonomia regionale differenziata?

Accade spesso nel nostro Paese che si dia vita sulla carta ad innovazioni profonde, vere grandi riforme, ma che queste vengano concretamente attuate con decenni, o comunque molti anni, di ritardo. Come si

sa, è il caso delle stesse Regioni – previste nel 1948, ma nate, e solo in parte, con ben 22 anni di ritardo, nel 1970 – e ora anche del regionalismo differenziato, previsto nel 2001 ma destinato a concretizzarsi, sempre che tutto vada bene e solo in parte, 10 anni dopo, nel 2020/21.

Per quanto lo sviluppo dei territori italiani sia “a macchia di leopardo” e dunque non possa essere banalizzato geograficamente attraverso la semplificazione dualistica Nord/Sud, è un fatto che, nel frattempo, in questo lungo periodo (e soprattutto dall’inizio della crisi economica: 2007), sia ricominciata una cospicua emigrazione di italiani dal Sud al Nord (oltre che, ovviamente, all’estero).

In questo contesto storico così travagliato, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno “scoperto” l’esistenza dell’art.116, III c., Cost. – che in fondo configura un particolare tipo di *regionalismo progressivo* – soltanto molti anni dopo il 2001. Ed è solo nel 2017 che oltre 2 milioni di veneti (hanno votato più del 50 % degli aventi diritto) e 3 milioni di lombardi (hanno votato un terzo degli aventi diritto) si sono espressi con un “sì” al connesso referendum regionale.

La tentazione separatista/secessionista cui si accennava nel § 1 emerge chiaramente soprattutto in Veneto, dove i sei quesiti referendari erano in parte eversivi (vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana; vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale; vuoi che una percentuale non inferiore all’ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all’amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi; vuoi che la Regione mantenga almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale; vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione; vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?). Come si sa, con la sent. cost. n. 118/2015, la Corte li ha dichiarati illegittimi, tranne l’ultimo, ricordando altresì che devono esistere «legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica». In seguito, nel 2018, il governo Gentiloni, in modo sorprendentemente frettoloso, firmava protocolli di intesa per l’autonomia differenziata delle 3 Regioni ricordate e dopo, per effetto emulativo, 7 Regioni ordinarie (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) avviavano le trattative – sempre a due: Stato e singola Regione, nella logica *pattizia* (o “contrattualistica” che storicamente ha sempre visto le Regioni come parte debole) – per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Altre 3 Regioni (Basilicata, Calabria, Puglia) assumevano iniziative “preliminari”. Soltanto 2 Regioni (Abruzzo e Molise) non invocano l’art. 116, III c. Cost. In breve, pur manifestandosi forti riserve in alcune Regioni meridionali², in pratica “tutte” le Regioni ordinarie – ove si consideri sostanzialmente

² Ricordo che la Risoluzione del Cons. reg. calabrese del 30 gennaio 2019, poi condivisa da altre Regioni meridionali, fra l’altro, recita: «*L’attribuzione di particolari condizioni di autonomia per le Regioni richiedenti si tradurrebbe nell’utilizzo regionale di una parte assai consistente del gettito fiscale, con un pesante squilibrio nella ripartizione delle risorse nazionali*».

Abruzzo e Molise come un unico territorio regionale – si sono *imbarcate*, per un verso o per l'altro, nell'avventura del regionalismo differenziato. Ferme restando le ricordate perplessità, evidentemente – nell'attuale caos giuridico e politico – nessuno vuole perdere un'eventuale opportunità. Così una normativa chiaramente riservata a “pochi” diventa terreno di caccia per “tutti”.

4. La provocazione di una differenziazione “alla rovescia”

Non a torto, S. Mangiameli ricordava – proprio pensando al “divario” causato dall'autonomia regionale nel Sud – che «non ogni forma di differenziazione sociale ed economica sia colmabile attraverso il principio di autonomia». Si potrebbe quindi rovesciare paradossalmente la considerazione svolta nel § precedente, anche se in modo politicamente scorretto: la “differenziazione” potrebbe in effetti riguardare *tutte* le Regioni, a condizione di riconoscere che l'espressione «forme e condizioni particolari di autonomia» equivalga, per alcune Regioni, ad *espansione* e, per altre, invece a *riduzione* delle materie gestibili. Ovviamente non è questo che dice/permite il III c. dell'art. 116 Cost., il quale invece immagina solo un'espansione (non certo riduzione) di competenze.

Non si può qui indugiare troppo sul punto, ma esso dovrebbe indurre a riflettere: in via del tutto astratta, infatti, almeno a mio giudizio, dovrebbe esserci un nesso di *diretta proporzionalità* fra “competenze” ricevute e “capacità di gestione” delle stesse, n.b.: *non* in senso statico e sincronico (una volta per sempre), ma in senso dinamico e diacronico (ossia in modo elastico e controllabile nel tempo). Altrimenti detto: se è vero che a maggiori capacità di gestione dovrebbero *corrispondere* maggiori competenze, è anche vero che a minori capacità di gestione dovrebbero corrispondere minori competenze. Questa elasticità – *in melius* ed *in peius* – dovrebbe riguardare tutte le Regioni, non solo quelle (per lo più meridionali) che hanno persino difficoltà a gestire le semplici competenze introdotte con la novella costituzionale del 2001, ma anche quelle (al momento settentrionali) che *oggi* chiedono la differenziazione, ma *domani* potrebbero non essere più in grado di gestire le maggiori competenze ricevute.

Certo, non è facile stabilire cosa si debba intendere per “capacità di gestione”, come si debba “procedimentalizzare” un simile accertamento e a chi spetti, di volta in volta, la “valutazione”. Ma, in fondo, mi sembra che proprio in questa direzione già ora si muova il combinato disposto dei principi costituzionali di «sussidiarietà» – anche rovesciata o bidirezionale (dal basso verso l'alto) – e di «sostituzione» (artt. artt. 118 e 120, u. c., Cost.), i quali a loro volta devono sottintendere sempre quello più generale di «solidarietà politica, economica e sociale» (artt. 2 e 119, V c., Cost.). Non è dunque in discussione la natura solidale dell'ordinamento, anzi, ma il fatto che la solidarietà non può supplire, né tanto meno avallare, ingiustificate inefficienze, o peggio inerzie, di enti costituzionali, le Regioni, che svolgono essenziali funzioni pubbliche, cui sono connessi importanti servizi sociali. Per continuare la

“provocazione”, è un po' come quando nel Vangelo si dice: «A chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; e a chi non ha sarà tolto anche quello che ha» (Mt. 13,12).

Il fatto è che il III c. dell'art. 116 Cost. prevede un regionalismo meno *progressivo* di quanto si pensi, ma semmai un regionalismo *rigido*, che vede le Regioni famelicamente intente ad acquisire più competenze possibili *una volta per sempre*. Si immagina un “elenco” di materie al quale le Regioni interessate possono attingere concordando quelle su cui pretendono di operare, ma manca purtroppo una clausola di periodico “controllo” sia per vagliare la richiesta di ulteriori *estensioni* che per determinare eventuali *riduzioni* (con effetto sanzionatorio). Dunque, anche nel caso del regionalismo differenziato sembra carente l'eterna – e allo stato irrisolta – questione dei “controlli” sugli enti locali, che non possono essere *in toto* lasciati all'episodico intervento della magistratura e che dovrebbero invece essere previsti, ordinari e continuativi, mentre l'azione sussidiaria/sostitutiva/sanzionatoria concepita dal legislatore costituzionale (art. 120 Cost.) comprensibilmente ha carattere occasionale, straordinario e temporaneo. Almeno in parte, osta al meccanismo di flessibilità invocato proprio la natura “pattizia” (*legge rinforzata*) della normativa in esame: in assenza di controlli adeguati (regolari e disciplinati per tempo), ben difficilmente un ente chiederà/accetterà una riduzione di competenze. Ad ogni modo, con o senza controlli, di fronte all'applicazione concreta del regionalismo differenziato, va messo in conto il rischio di conflitti e, quindi, l'incremento del lavoro della Corte costituzionale.

Naturalmente, l'istituzione di un regionalismo differenziato “flessibile” – nel senso qui accennato di un'articolazione/applicazione anche “alla rovescia” – può funzionare solo a condizione che le aree economicamente depresse, al momento soprattutto del Sud, non vengano semplicemente “punite” per l'inefficienza mostrata con mere *riduzioni* di competenze (quali che siano i meccanismi adottati: sostitutivi, commissariamenti, ecc.). È servito, e servirebbe, a ben poco: contestualmente le aree depresse dovrebbero invece essere “aiutate” (secondo il principio costituzionale di *sussidiarietà*) con adeguate risorse, volte a realizzare l'*omogeneizzazione* della qualità dei servizi sociali (L.E.P.) nelle diverse aree territoriali del Paese.

E qui sta tutto il dilemma, apparentemente insolubile, in cui ci troviamo: servono “più” risorse per le aree avanzate, ma anche “più” risorse per le aree depresse del Paese. I profili finanziari sono la nota dolente di una buona, dunque non iniqua, differenziazione (cfr. § 6). Nel quadro dell'equilibrio giuridico-politico necessario allo Stato sociale/costituzionale di cui si parlava (cfr. § 2), quel che vale nei rapporti fra persone e formazioni sociali, dovrebbe valere anche per gli enti territoriali: si tratta sempre di premiare il *merito* e favorire la *competizione*, senza però dimenticare *solidarietà* e *condivisione*.

Ma sorvolando ora sulle ardite (e forse pericolose nell'attuale contesto politico) riflessioni su una differenziazione “alla rovescia”, ricordo che le materie potenzialmente rimesse in gioco dal III c. dell'art.

116 novellato sono moltissime e rilevanti: non solo quelle di potestà *ripartita/concorrente* cui all'art. 117, III c.³, ma anche alcune di potestà *esclusiva* dello Stato⁴. Si può intuire la delicatezza e complessità del punto sol riflettendo sul fatto che andrebbero presi in esame sia i dati *quantitativi* (numero astratto di materie previste), sia quelli *qualitativi* (margini di manovra regionale sulle materie). Al momento, Veneto e Lombardia pare abbiano avanzato richieste in tutte, o quasi, le materie richiedibili (rispettivamente pare 23 e 20) e rivendicato persino i c.d. residui fiscali, su cui cfr. *infra* il § 6. L'Emilia-Romagna ha avanzato meno pretese sul numero delle materie (pare 16), ma in pratica la quasi intera gestione della sanità.

5. Le contraddizioni genetiche, o equivoci, presenti nella normativa

È noto che le materie – quasi sempre e quasi tutte definite/limitate da semplici, ma penetranti, leggi dello Stato – sono, *almeno in parte*, meri “gusci vuoti” da riempire. Tuttavia nessun osservatore sereno e onesto può negare che alcune materie cui il III c. dell'art. 116 Cost. rinvia, a maggior ragione se inserite in “settori organici” o “macroaree” (come nel caso del Veneto e della Lombardia), siano assolutamente “inconferenti” rispetto alla dimensione territoriale regionale, del tutto inadeguata alla disciplina di settore. Mi riferisco, almeno, a: *grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente...*

Senza negare limitati margini di intervento regionale, si tratta chiaramente di campi che possono essere regolati adeguatamente solo da discipline di carattere *nazionale* e che quindi men che meno potrebbero essere interamente *regionalizzati*. Non v'è dubbio che i gravi problemi che discendono proprio da tale normativa “equivoca” siano i difetti *genetici* del regionalismo differenziato.

Invero non sorprende più di tanto che il legislatore costituzionale del 2001, vista la fretta che lo animava, non abbia tenuto conto di questi aspetti, quanto preoccupa seriamente che una parte dell'attuale classe politica non “comprenda” (o non voglia comprendere) la gravità che – per l'esistenza stessa della nostra

³ Per comodità, di seguito le riporto: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

⁴ Si tratta, com'è noto, di: l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa, limitatamente all'organizzazione della *giustizia di pace*; n) *norme generali sull'istruzione*; s) *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*.

forma di Stato (la Repubblica “una e indivisibile” di cui all’art. 5 Cost.) – discenderebbe da un’interpretazione *in malam partem*, dunque... paradossalmente *incostituzionale*, del III c. dell’art. 116. Si pensi soprattutto ai campi dell’istruzione e alla sanità.

Perciò, come non sembra ragionevole che quasi tutte le Regioni (anche quelle più disastrose e meno efficienti) chiedano un’espansione delle loro competenze ex art. 116, III c., Cost., così è *costituzionalmente* inimmaginabile che chi, invece a ragione, esige un accrescimento dell’autonomia lo possa fare rimettendo in discussione la natura intrinsecamente e tecnicamente “nazionale” di alcune materie. Le considerazioni svolte sembrerebbero (anzi sono) ovvietà, ma evidentemente non è così per tutti: le pulsioni irrazionali delle spinte politiche rimettono in discussione persino dati tecnico-giuridici che, se definire oggettivi è forse troppo forte nelle scienze sociali, certo possono essere definiti almeno intersoggettivi: su di essi, insomma, v’è un ampio, larghissimo consenso. Chi può negare, per esempio, che «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*» non sia, non possa essere (se non per una limitatissima parte) un campo di intervento regionale?

In relazione alla delicata questione delle materie da assegnare alle Regioni, il semplice cittadino, l’uomo della strada, spesso viene manipolato politicamente ed indotto ad assumere posizioni estreme, semplicistiche e superficiali, riconducibili a formulette di comodo (per esempio: + materie = + autonomia regionale e – solidarietà nazionale o, specularmente, – materie = –autonomia regionale e + solidarietà nazionale). Analisi appena più approfondite, sulla base di un minimo di competenze tecnico-giuridiche, svelano invece l’estrema complessità dei problemi da affrontare e l’impossibilità di soluzioni semplificate, drammaticamente a senso unico. Come non capire che in pratica, anche se non sempre emerge con evidenza, è in discussione il minimo di *welfare* che ancora residua “per tutti” nel nostro Paese, la sopravvivenza dell’“unità giuridica ed economica” della Repubblica (art. 120, II c., Cost.) e la stessa natura sociale-costituzionale dello Stato?

6. La nota dolente: i profili finanziari

In astratto, è senz’altro comprensibile che gli enti regionali che si mostrano più efficienti ed amministrativamente più capaci possano, anzi debbano, ricevere dallo Stato più competenze. Ma ovviamente non basta: non avrebbe senso concedere maggiori *attribuzioni* senza fornire contemporaneamente conseguenti maggiori *risorse*. Del resto, l’art.14 della l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale espressamente dice: «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all’articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

In concreto, come si sa, le cose sono terribilmente più complicate.

Hai voglia a dire, come fa il Presidente della regione Piemonte, S. Chiamparino, che «c'è un equivoco di fondo. L'art. 116 della Costituzione non prevede che uno possa toccare la quota fiscale che ogni Regione lascia allo Stato centrale. Prevede solo che, a fronte di maggiori competenze, uno abbia maggiori risorse per farvi fronte». Ma il punto è proprio questo: con un debito pubblico qual è quello italiano, altissimo e apparentemente incontrollabile, “chi” fornisce le maggiori risorse?

Tutti, o quasi, i governi italiani cercano di reperire risorse appellandosi al taglio delle spese c.d. inutili e al recupero dell'estesa evasione fiscale, ma *finora* senza risultati degni di nota. Alla fine, il rischio è che le alternative rimangano solo due, entrambe però *sembra* impraticabili: o aumenterà ulteriormente e irresponsabilmente il debito pubblico a scapito delle generazioni future – ma è lecito dubitare che ciò possa accadere, non tanto per i vincoli derivanti dall'adesione italiana all'Unione Europea, quanto per gli interessi miliardari da pagare agli acquirenti stranieri dei nostri titoli di Stato – o le “altre Regioni” dovranno sobbarcarsi il peso finanziario a favore di quelle “differenziate”, accentuando così *giuridicamente* non semplicemente le differenze, che in fondo *di fatto* già esistono, ma le disparità e le disuguaglianze *incostituzionali*, destinate per di più ad aumentare. Insomma: quando la coperta è corta, se viene tirata da un lato, inevitabilmente si scopre dall'altro.

Per fortuna il regionalismo differenziato deve fare i conti – e in parte ciò è detto espressamente nel III c. dell'art. 116 Cost. – con diversi vincoli costituzionali da rispettare. In particolare, come si sa, due:

- l'art. 119 Cost. il quale, nel III e V c., fra l'altro ricordo che prevede: «La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante [...] Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».
- gli artt. 117, II c., lett. m, e 120, II c., Cost. che richiamano un'ulteriore garanzia: i *Livelli Essenziali delle Prestazioni* (c.d. L.E.P.), i quali – non è male ricordarlo – sono previsti per “tutti” i cittadini e dunque «devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», *senza distinzione fra Nord e Sud*. Purtroppo, com'è noto, al momento sono definiti solo per la *sanità*, ma non per *istruzione, assistenza sociale e trasporto pubblico locale*. Inoltre di fatto – in deroga alla Costituzione – per fruirne effettivamente spesso... dal Sud si deve andare al Nord: basti pensare al c.d. turismo sanitario.

In questo contesto – tecnicamente ben più complesso della veloce descrizione qui fatta per l'intento semplificatorio che animano questi appunti – si innesta un gioco al rialzo *irresponsabile* di buona

parte della classe politica. L'aggettivo "irresponsabile" può sembrare forte, ma come definire diversamente l'avvio delle procedure preliminari per un'eventuale intesa differenziata con lo Stato da parte di una Regione come la Calabria, in parte inadeguata già a svolgere le semplici funzioni previste dalla riforma costituzionale del 2001 e da 9 anni addirittura commissariata proprio nella sanità (i 3/4 della spesa media regionale, che vede – solo nel 2017 – "trasferiti" dalla Regione al Nord ben 319 milioni di euro)? E, in modo analogo, come definire diversamente la speculare richiesta del c.d. «residuo fiscale» da parte di Presidenti di Regioni del Nord (per es. L. Zaia, governatore del Veneto), secondo cui gli 8 o 9/10 del gettito fiscale prodotto nel territorio regionale dovrebbero restare *in loco*?

In particolare, quest'ultima richiesta chiaramente non regge sul piano costituzionale, come ricorda la Corte (sentt. cost. nn. 69-83/2016), la quale, per altro, è ben ferma nel ribadire l'impossibilità già per le Regioni speciali di sottrarsi ai vincoli di perequazione e solidarietà nei confronti delle altre Regioni (cfr., da ultimo, sent. cost. nn. 155/2015, 103/2018 e 77/2019). E, con ogni evidenza, ciò che vale per le Regioni *speciali* a maggior ragione dovrebbe valere per le semplici Regioni *differenziate*.

Molto in sintesi, sembra che le bozze di intese prevedano, fra l'altro:

- un finanziamento iniziale pari alla *spesa storica* dello Stato nella Regione;
- il ricalcolo di tale finanziamento sulla base dei *fabbisogni standard* determinati da un apposito Comitato Stato-Regioni che il governo si impegna a costituire;
- la previsione che comunque, entro tre anni dall'approvazione della legge, l'ammontare di risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle nuove funzioni non possa essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse;
- il riconoscimento che ogni variazione di gettito maturato nel territorio regionale rispetto alla spesa storica o a quanto riconosciuto in base ai fabbisogni standard resti di competenza della Regione.

Si comprende subito che i problemi suscitati dai dati disponibili (normative, bozze di intesa, ecc.) sono molti e di non facile soluzione.

È senz'altro giusto il principio generale dell'autonomia finanziaria secondo cui le *risorse degli enti territoriali* (tributi propri e quote dei tributi erariali) devono essere in grado di far fronte integralmente alle *funzioni pubbliche* loro attribuite, ma chiaramente già oggi tale principio funziona effettivamente (o comunque assai meglio) nelle Regioni del Nord, più ricche e quindi con maggior gettito: esse gestiscono, e sempre più gestiranno, più spesa pubblica con minori imposizioni fiscali.

Inoltre, la sostituzione, dopo 3 anni, della «spesa storica» con il «valore medio della spesa pro capite nazionale», visti i livelli di spesa pro capite statale nelle 3 Regioni che hanno steso una bozza d'intesa, determina un illegittimo trasferimento di risorse aggiuntive a scapito delle "altre" Regioni, in violazione proprio dei vincoli costituzionali volti a rimuovere gli squilibri (art. 119).

Va pure sottolineato che l'attuazione del federalismo fiscale (l. n 42/2009) è stata pessima: per esempio, come ricorda M. Esposito, già oggi lo Stato finanzia gli asili-nido di Reggio Calabria, città più popolosa, con soli 90.000 euro e quelli di Reggio Emilia, più piccola, con ben 9 milioni di euro! Incredibile, ma vero. È facile intuire che un cattivo regionalismo differenziato accentuerà tutte queste inaccettabili disuguaglianze.

Né può trascurarsi il fatto che i *fabbisogni essenziali* riguardano solo i LEP, ossia solo una parte delle “nuove” attribuzioni regionali e che si potranno conoscere i reali effetti finanziari del regionalismo differenziato solo «dopo» che i DPCM disciplineranno le singole intese.

Del resto, tutto è ancora molto, molto incerto. Per esempio, che fine farà il personale amministrativo legato alle nuove competenze regionali: rimane allo Stato o viene trasferito alle Regioni? E, se viene trasferito, come e che in che misura?

In questo clima, ancor più confuso dal recente mutamento della maggioranza parlamentare, numerose sono state le critiche sui “tempi” del procedimento volto alla creazione di Regioni differenziate – troppo breve per alcuni, troppo lungo per altri – ma non v'è dubbio che l'incerta tempistica sia legata proprio alle difficoltà in materia finanziaria, vero punto dolente e tuttora irrisolto delle bozze di intese, le cui lacune per altro riguardano l'intero ordinamento e trascendono di molto la semplice normazione della differenziazione (cfr. § 9).

È diffuso fra gli studiosi il riconoscimento che bisognerà, dunque, trovare un equilibrio – ben difficile da conseguire – fra le istanze di maggiore “autonomia finanziaria” delle Regioni interessate (anche sotto forma di una vera “autonomia tributaria” regionale, allo stato quasi inesistente) e le ineludibili esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di controllo del debito pubblico.

7. *Rebus sic stantibus*, che fare? a) sul piano procedimentale...

Affinché il regionalismo differenziato possa “funzionare”, nel rispetto della Costituzione vigente, occorre innanzitutto che vengano rispettate – almeno a giudizio di parte della dottrina – alcune *procedure*. Sempre in modo assai sintetico, ricordo:

- 1) le singole Regioni scelgano se far condurre le trattative alle Giunte o ai Consigli regionali (fermo restando che questi ultimi dovranno sempre essere coinvolti ed approvare gli atti);
- 2) siano eventualmente sentite con referendum le popolazioni regionali, ma soprattutto – come del resto espressamente previsto dal III c. dell'art. 116 Cost. – vengano coinvolti/consultati gli *enti locali* direttamente o indirettamente attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali (parere obbligatorio, ma non vincolante), pena l'incremento del neo-centralismo regionale (dopo il vetero-centralismo statale);

- 3) una «legge statale di principio» (sulla normazione comune a tutte le Regioni interessate: «disposizioni generali») disciplini in genere le bozze di intesa (per ora solo informalmente note), prima che queste vengano approvate con le singole «leggi statali rinforzate» presentate dal Consiglio dei Ministri per ogni intesa (i cui atti preparatori, recepiti con DPCM, spettano a Commissioni paritetiche: 9 designati dal Ministro per gli affari regionali e 9 dalla Giunta regionale). Potrebbe dirsi che il valore di una legge statale di principio “semplice” sia solo *persuasivo*, e non vincolante, rispetto alla legge statale “rinforzata” successiva che recepisce la singola bozza d’intesa: non ne sono del tutto convinto, ma conviene comunque predisporre tale di fonte di carattere più generale;
- 4) il Parlamento in qualche modo “partecipi” – senza essere costretto a una scelta unica (“prendere o lasciare”) – al disegno di legge rinforzata di iniziativa governativa che recepisce l’intesa fra Governo e Giunta regionale. A tal fine, il Consiglio dei ministri dovrebbe presentarlo *prima* nelle Commissioni parlamentari (come accade per gli schemi dei decreti delegati), per poi eventualmente – se modificato dalle Commissioni parlamentari – ripresentarlo solo *dopo* averne di nuovo concordato il contenuto con la Regione interessata. In tal modo, il Parlamento approverebbe, o rigetterebbe, in modo secco (senza emendamenti diretti) un testo frutto di una «negoziazione» fra Stato e Regione, ma comunque già *condiviso* nella procedura (perché già emendato sulla base delle indicazioni parlamentari). Non sarebbe male, in ogni caso, che ogni intesa preveda un costante monitoraggio/controllo *nel tempo*, da parte del tandem Governo/Parlamento, sull’effettiva capacità di gestione delle competenze regionali (cfr. § 4).

8. (segue): b) sul piano sostanziale

Oltre le procedure molto velocemente ricordate nel § precedente, affinché il regionalismo differenziato possa “funzionare” nel rispetto della Costituzione vigente, occorre che esso soddisfi alcune condizioni *sostanziali*. Al solito, in modo assai sintetico, ricordo che – almeno ad avviso di parte della dottrina – occorre che:

- 1) sia limitato solo a poche Regioni – quelle effettivamente in grado di svolgere, con chiara efficienza amministrativa e vantaggio per tutti, «funzioni ulteriori» – pena la violazione della Costituzione che prevede le Regioni a Statuto ordinario (regola) e solo occasionalmente Regioni differenziate (eccezione). La Carta fa inoltre un elenco tassativo delle Regioni a Statuto speciale, nate per ragioni “qualitative” (storico-identitarie) e non, come quelle differenziate, per motivi “quantitativi” (accrescimento del numero delle materie). Del resto, se tutte le Regioni *ordinarie* diventassero *differenziate* (c.d. regionalismo differenziato *diffuso*), non avremmo più Regioni a

Statuto ordinario: la differenziazione sarebbe, dunque, solo un modo di introdurre surrettiziamente nuove Regioni a Statuto speciale, violando la specifica procedura costituzionale prevista (art. 116, I c.).

- 2) riguardi necessariamente, per ogni Regione interessata, non “tutte” le materie *in teoria* previste dalla Costituzione (art. 116, III c., nella sua formulazione sciaguratamente generica), ma solo quelle che realmente sarebbero *meglio gestite a livello regionale*, caso per caso, si è detto: come un «abito cucito su misura». Naturalmente – con un’interpretazione a mio avviso *in malam partem* – le Regioni “possono” sempre chiedere *tutte* le materie, ma non hanno certo un automatico “diritto ad ottenerle”. Infatti, lo Stato – prima attraverso la procedura negoziata dal *tandem* Governo/Parlamento e, poi, l’eventuale intervento sanzionatorio della Corte cost. – dovrà valutare se la richiesta è *ragionevole* alla luce di un’interpretazione *in bonam partem* fondata sull’art. 5 Cost., dunque tenendo conto delle esigenze dell’unità-indivisibilità della Repubblica: si pensi alle ripercussioni negative sulle altre Regioni derivanti dall’ingente trasferimento di risorse conseguente alla assegnazione di *tutte* le materie. La richiesta, rispettivamente da parte di Veneto e Lombardia, pare sia di 23 e 20 materie. Come si accennava nel punto 1, ciò equivale di fatto a una scorciatoia per diventare Regioni a Statuto speciale, in violazione della Costituzione, non diretta (l’art. 116 formalmente non pone limiti), ma indiretta (sotto forma di irragionevolezza, perché senza le ragioni storiche e le garanzie costituzionali della specialità: Statuto approvato con legge cost.). Né può ignorarsi il fatto che le Regioni speciali attualmente gestiscono, in qualche caso, persino meno materie o comunque con minor competenze (con l’eccezione forse dell’istruzione, in T.A.A. e in V.d’A. già ampia).
- 3) le nuove attribuzioni regionali riguardino interamente le funzioni amministrative – n.b.: a condizione, però, che esse vadano poi, a loro volta, in gran parte devolute agli EE.LL. (pena la violazione dell’art. 118 Cost.) – e naturalmente, ma direi *in via attrattiva*, le funzioni legislative regionali integrative/facoltative. Ad avviso di chi scrive, la potestà legislativa regionale potrebbe espandersi nel caso delle materie attualmente concorrenti (117, III c.), ma dovrebbe comunque incontrare il limite dei principi fondamentali (e/o dell’interesse nazionale...e non solo, dovendosi valutare anche quello ultra-nazionale dell’UE) indicati con legge dello Stato nel caso delle materie attualmente di esclusiva competenza statale (117, II c.), pena l’incostituzionalità di cui al punto 2. Attualmente le bozze di intesa sembra prevedano, in modo discutibile, che saranno le Regioni a “sostituire”, *quando vorranno*, con proprie leggi quelle dello Stato.
- 4) il legislatore statale definisca bene *prima* i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e i c.d. “fabbisogni

standard” (al momento, come si ricordava, non sempre definiti), pena la violazione di parti fondamentali della Cost. (art. 2: differenziazione non significa “asimmetria” *nei diritti*, ecc.);

- 5) non vengano violati i principi costituzionali di coesione sociale e solidarietà (art. 119), unità e indivisibilità (art.5), nonché unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120), ecc.

Come si vede, le condizioni “sostanziali” da soddisfare, almeno quelle richieste (a mio avviso giustamente) da molti commentatori, non sono di poco momento e probabilmente su di esse, molto più che sul rispetto delle mere procedure, si giocherà l’effettiva attuazione del III c. dell’art. 116 Cost.

9. Avremo 3 “modelli” di Regioni (ordinarie, speciali e differenziate) o 4 (ordinarie, speciali, differenziate e... metropolitane)? Necessità di riformare l’intero sistema delle autonomie locali

È bene ricordare che il c.d. “federalismo all’italiana” si regge storicamente almeno su tre piedi: Regioni, Province (o Città Metropolitane) e Comuni. Ora, sarebbe indice di grave superficialità pensare che sia possibile seriamente attuare il III c. dell’art. 116 Cost. – permettendone un razionale e durevole svolgimento – *senza* una più generale revisione dell’*insieme* delle autonomie territoriali italiane, ordinamento che in altra sede ho definito “impazzito”.

Ricordo che già le 5 Regioni a Statuto speciale individuano non un unico modello ma, a ben vedere, *5 tipi diversi tipi* di autonomia speciale (se non addirittura 7, tenendo conto delle due Province autonome del T.A.A.). Non si può qui approfondire il tema, ma – fermo restando che la presenza di *Regioni a Statuto speciale* costituisce un elemento imprescindibile della nostra forma di Stato – è lecito chiedersi se, e in che misura, tutte e 5 oggi abbiano *ancora* senso. Certo, il protrarsi pluridecennale della loro esistenza, ormai consolidata, rende ardua ogni ipotesi di revisione costituzionale. Tuttavia – a differenza del Trentino Alto Adige, del Friuli Venezia Giulia e della Valle d’Aosta, enti nati per precise ragioni identitarie ed etno-linguistiche – non pare che la semplice *insularità* sia sufficiente a giustificare l’attuale specialità sarda e siciliana, che solo in passato si poteva giustificare per altri tratti peculiari (“lingua” sarda, banditismo, rischio di separatismo, ecc.). Per queste due Regioni-isole meridionali si potrebbe dunque immaginare, senza troppa fatica, uno statuto giuridico più vicino a quello delle “semplici” *Regioni differenziate*.

Ci sono, poi, le Regioni *ordinarie*, delle quali quanto prima almeno tre (Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna) legittimamente ambiscono a diventare *differenziate*.

Senza indugiare su Roma Capitale, col suo speciale statuto giuridico, e sulle Province, in gran parte ancora esistenti, ricordo che *formalmente* sono state anche create, da ultimo, ben 10 città metropolitane, tutte solo “sulla carta”, in quanto quelle *vere* – per ragioni storico-politiche, economiche e demografiche – sono soltanto tre: Roma, Milano e Napoli. Le competenze di questi tre nuovi enti, che sostituiscono le vecchie

Province, sono incomprensibilmente ben inferiori a quelle delle Regioni. Ma, del resto e per dirla tutta, sono incomprensibili anche i poteri “legislativi” di alcune pseudo-Regioni.

Infatti, come anche altrove ricordavo, è lecito chiedersi perché la Valle d’Aosta, con una superficie ristretta di 3263 km² e appena 128.062 abitanti, può dotarsi di atti giuridici primari (“leggi”!) e la città metropolitana, per di più capitale, di Roma, con 4 milioni di abitanti concentrati su 5.380,95 km², no? Ma, anche sorvolando sulla Valle d’Aosta (la cui specialità è forse giustificabile per ragioni storico-linguistiche) e prendendo in esame solo le Regioni a regime ordinario, perché ben 3 altre Regioni con meno di 1 milione di abitanti – Molise (312.726 ab.), Basilicata (574.752 ab.) e Umbria (893.957 ab.) – possono darsi “leggi” e le Città metropolitane di Milano (quasi 4 milioni di ab.) e Napoli (più di 3 milioni di ab.) no? Senza contare che in ben altre 7 Regioni il numero di abitanti oscilla soltanto fra uno e due milioni (Trentino, Friuli V.G., Abruzzo, Marche, Liguria, Sardegna e Calabria). La cosa mi pareva, e mi pare, semplicemente irrazionale prim’ancora che opinabile e irragionevole.

Quindi, sorvolando sulle stesse (non trascurabili) diversità “interne” alle Regioni speciali, ci potremmo trovare presto di fronte a tre “modelli” di Regione: *ordinarie* (alcune delle quali troppo piccole), *speciali* (alcune delle quali ingiustificate) e *differenziate* (si spera poche), accompagnati dal coesistente/parallelo “disordine” dei poteri delle Province, Città metropolitane e Comuni, le cui competenze sovrapposte sarebbero, almeno in alcuni casi, incomprensibilmente troppo estese o troppo esigue.

Ad avviso di chi scrive, dunque, occorrerebbe studiare con grande attenzione una *riforma generale* – ovviamente anche di rango costituzionale – di *tutte* le autonomie locali, che definire “sistema” oggi è a dir poco eufemistico. Il legislatore riformatore dovrebbe rivedere contestualmente Costituzione e leggi, con l’immane compito di mettere ordine nell’attuale caos territoriale/istituzionale, eliminando *finte città metropolitane* (per esempio Reggio Calabria) e *pseudo-Regioni* (per esempio, il Molise), per valorizzare invece le *cripto-Regioni* (per esempio, l’area metropolitana romana, milanese e napoletana), al fine generale di adeguare finalmente il *nomen* (istituzionale) alla *res* (territoriale).

Si tratta davvero di un “vasto programma”, che esigerebbe non poca fantasia e molta audacia: vedrebbe ridotto il numero delle Regioni ordinarie (senza Basilicata, Molise...) e speciali (senza Sicilia e Sardegna), ma accresciuto quello delle Regioni differenziate (comprendendovi anche le due isole). Inoltre – in analogia al modello tedesco, con solo 3 vere città metropolitane rappresentate al *Bundesrat* (Berlino, Brema ed Amburgo) – sarebbero espanse significativamente le funzioni delle uniche tre vere città metropolitane italiane (Roma, Milano, Napoli), destinate a trasformarsi da *cripto-Regioni* a 3 nuove Regioni, senza escludere eventualmente persino l’ipotesi di creazione di nuovi “enti interregionali” («area dello Stretto» fra Reggio Calabria e Messina?).

Avremmo, in tal modo, non 3, ma 4 modelli di Regione: *ordinarie*, *speciali*, *differenziate* e... *metropolitane*.

Anche escludendo – fra le ipotesi qui accennate – quelle più ardite e discutibili, l’idea di dar vita a *macro-Regioni* (di fatto omogenee), eliminare *pseudo-Regioni* (di fatto quasi irrilevanti) e valorizzare *cripto-Regioni* (di fatto importanti) rimane comunque, come si diceva, un “vasto programma” che è molto improbabile si riuscirà mai a realizzare.

Ma qualcosa bisognerà pur fare, se non si vuole che il Paese viva contraddizioni istituzionali insanabili e, prima o poi, imploda.

Perciò, anche a voler immaginare un piano di riforma meno impegnativo di quello descritto, non si può pensare di dar vita seriamente a un regionalismo differenziato, senza “prima” almeno:

- a) revisionare il sistema delle Conferenze, Stato-Regioni e Stato-città (i DPCM sulle intese sono sottoposti al parere della Conferenza unificata Stato-Regioni-città e delle commissioni parlamentari);
- b) valutare bene l’impatto del regionalismo differenziato sul riparto di competenze fra UE e Stato; e soprattutto...
- c) attuare pienamente l’art. 118 Cost. Ciò significa l’approvazione di una «riforma organica» che modifichi contestualmente e armonicamente, se e quando necessario anche accorpandole, almeno 3 normative:

c₁) quella sugli Enti Locali (TUEL 267/2000), che precede la novella cost. del 2001;

c₂) l’equivoca legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale;

c₃) la legge n. 56/2014. c.d. Delrio, rimasta in sospeso per la mancata abolizione delle Province.

Inutile negare l’evidenza che anche soltanto la realizzazione dell’ultimo, articolato, punto “c” – che ogni amministratore locale sa bene essere ormai improcrastinabile – esige tempi lunghi e una forte determinazione politica, di cui al momento non si scorge traccia.

Ma non bisogna mai disperare.

10. Conclusioni provvisorie

Troppi “se” e troppi “ma” circondano l’ipotesi di attuazione concreta del III c. dell’art. 116 Cost., al punto che non pochi ritengono – viste le difficoltà incontrate – che il progetto non avrà alcun seguito reale. Ma, esattamente come sarebbe un guaio molto serio un’attuazione frettolosa, parziale ed imperfetta (dunque incostituzionale) del III comma dell’articolo – che probabilmente genererebbe una pericolosa “rivolta” delle Regioni meridionali ulteriormente discriminate – così sarebbe anche un guaio fingere che tale disposizione non esista, andando avanti come se nulla fosse, ciò che aprirebbe le porte alla più eversiva propaganda “secessionista” nelle Regioni del Nord.

È vero che la “questione settentrionale” costituisce solo il riflesso tardivo di una troppo presto dimenticata, e mai risolta, “questione meridionale”, ma è pure vero che le istanze di maggiore autonomia che provengono dalle aree più sviluppate del Paese non possono essere ignorate. Piaccia o no, *esiste già un regionalismo differenziato*, naturalmente non di diritto, ma *di fatto*, per le disparità economiche, sociali e di efficienza amministrativa esistenti fra le Regioni italiane. In particolare, a ragione è stato ricordato il dato che in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto risiedono quasi 20 milioni di cittadini (1/3 della popolazione italiana), con enormi capacità produttive (oltre il 40% del PIL e più del 54% delle esportazioni italiane), i quali legittimamente aspirano a maggiori competenze e maggiori risorse.

La situazione al momento è di “stallo” perché, come s’è detto, concedere più risorse per le Regioni che le chiedono, senza sminuire quelle destinate alle altre Regioni e senza creare intollerabili discriminazioni, disuguaglianze e squilibri finanziari, equivale – almeno *rebus sic stantibus* – a una sorta di “quadratura del cerchio”. Eppure non ci sono alternative: come ricorda la Conferenza delle Regioni, il principio costituzionale di “differenziazione” (art. 118) va coniugato con quello, anch’esso costituzionale, di “leale collaborazione” (art. 120). Bisogna dunque provarci. Spero mi si comprenda quando dico che la creazione del regionalismo differenziato *di diritto*, per avere un senso e una legittimazione costituzionale, paradossalmente dovrebbe riuscire ad attenuare il regionalismo differenziato *di fatto*.

A tal fine, occorrerebbe un grande sforzo politico/economico e giuridico.

Lo sforzo politico/economico è quello di affrontare seriamente, con significativi programmi di ristrutturazione, investimenti produttivi, agevolazioni e trasferimento di risorse, la c.d. questione meridionale (cfr. § 2). Finché il Sud sarà considerato una “palla al piede” (piuttosto che una parte privilegiata del mercato) del Nord, il nostro Paese non potrà veramente dirsi sano e pacificato.

Lo sforzo giuridico – che inevitabilmente tange l’attuale dettato costituzionale – non dovrebbe temere di fare i conti anche con una differenziazione “alla rovescia” (cfr. § 4), se vuole riuscire nell’ardua impresa di smussare razionalmente le speculari richieste degli uni (differenziazione regionale) e degli altri (solidarietà inter-territoriale, dunque nazionale). Ma ciò è letteralmente impossibile senza “almeno” una più ampia *riforma* – innanzitutto costituzionale – *di tutti gli Enti Locali e del c.d. federalismo fiscale* (un cenno in merito è presente nel programma del Governo Conte II, al n. 20), nel cui alveo si dovrebbero collocare le stesse leggi rinforzate che recepiranno le bozze d’intesa.

Naturalmente, ove alla fine di questo processo certo non breve ci trovassimo in carenza di una normativa costituzionalmente adeguata, restano sempre – *extrema ratio* – una serie di garanzie che non andrebbero dimenticate: *a)* nel caso improbabile di una normativa addirittura eversiva il Presidente della Repubblica potrebbe *non autorizzare* la presentazione alla Camere del disegno di legge governativa di recepimento della bozza d’intesa, *ex art. 87 Cost.*; *b)* ove la legge rinforzata presenti aspetti di manifesta incostituzionalità, il

Capo dello Stato potrebbe comunque rinviarla, con un messaggio motivato, alle Camere per una nuova deliberazione, *ex art. 74 Cost.*; *c)* al di là del giudizio in via incidentale, sempre possibile, non è improbabile che altre Regioni, indirettamente ma chiaramente lese dalla normativa, possano adire in via principale la Corte costituzionale e che questa faccia un intervento sanzionatorio di tipo ablativo (o additivo?).

Infine, ancora non può essere del tutto esclusa l'ipotesi della promozione di un referendum abrogativo della/e disciplina/e, *anche se si tratta di leggi rinforzate*. Naturalmente sappiamo che la Corte, con la sent. n. 16/1978, non ha ammesso il *referendum* abrogativo della legge di esecuzione dei Patti lateranensi proprio per la loro natura di fonte rinforzata (dunque modificabile solo sulla base di un accordo fra le parti... salvo legge costituzionale). Ma forse l'*automatica equiparazione* delle attuali *intese* Stato-Regioni con il *concordato* Stato-Chiesa e le *intese* Stato-culti è troppo affrettata. A ben vedere, si tratta di fonti simili, ma non esattamente uguali: l'interpretazione della Corte costituzionale a riguardo potrebbe riservarci delle sorprese. Non va sottovalutato il fatto, per esempio, che la natura della relazione "pattizia" di cui all'art. 7 (ma in fondo anche 8) Cost. è fra ordinamenti originari, ossia *fra pari*, mentre ben diversa è la natura del rapporto fra Stato e Regioni, ordinamenti *non in posizione di parità*, perché l'uno originario e gli altri derivati. Queste sono le conclusioni, del tutto provvisorie, cui sembra di poter giungere.

Ci vuol poco, del resto, perché l'*evoluzione* del regionalismo italiano degeneri in *involuzione*: siamo infatti passati dal regionalismo "garantista" dei primi tempi (in cui Stato e Regioni restavano rigidamente separati) al regionalismo "cooperativo" (invocato prima dalla giurisprudenza costituzionale e poi recepito nella riforma del Tit. V del 2001), ed è plausibile che il successivo regionalismo "differenziato" o "asimmetrico" si trasformi, se non ben regolato e dunque iniquo e "confuso", quasi subito brutalmente in regionalismo "competitivo". L'auspicio di molti è che si tratti di una "competizione virtuosa", una sorta di "emulazione" delle Regioni più avanzate da parte dei territori più inefficienti, ma – anche senza paventare *secessioni* striscianti o di fatto – non è affatto detto che finisca così.

Purtroppo anche le buone idee, se *mal realizzate* – o semplicemente se *non realizzate* – possono tramutarsi in disastro.

Bibliografia essenziale

- Aa.Vv., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar e A. Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli 2016
- Aa.Vv., *Storia mondiale dell'Italia*, a cura di A. Giardina, Roma-Bari, Laterza, 2017
- Aa.Vv., *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, a cura di Guglielmo Bernabei e Giacomo Montanari, Cleup Editore, Università degli Studi di Padova, 2019.
- Aa.Vv., Atti, in corso di stampa, del Convegno organizzato dall'ISSIRFA - CNR su *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano* (29 maggio 2019)
- Aa.Vv., Atti, in corso di stampa, del IV Convegno della rivista *Diritti regionali* su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Torino (21 giugno 2019).

- S. Agosta, *L'infanzia "difficile" (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in www.federalismi.it, n. 13/2003
- L. Antonini, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 12/2018
- A. Anzon Demmig, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008
- E. Balboni, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in www.forumcostituzionale.it (28/02/2019)
- V. Baldini, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in www.dirittifondamentali.it, n. 2/2019
- R. Balduzzi - D. Servetti, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2019
- F. Balsamo, *Regionalismo differenziato e libertà religiosa*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.18/2019
- S. Bargiacchi, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.18/2019
- G. Bernabei, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.18/2019
- R. Bifulco, M. Cecchetti, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, n. 4/2017
- R. Bin, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, n.3/2016
- *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019
- *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 26 giugno 2019
- R. Calvano, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *Diritti reg.*, 06/09/2019
- M. Cammelli, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in www.astrid-online.it, *Rassegna*, 10/2018
- *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, n. 10/2019 (www.astrid-online.it)
- A. Candido, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti reg.*, 08/09/2019
- B. Caravita, B. Caravita, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle regioni ordinarie*, in www.federalismi.it, n. 23/2008
- *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, n. 13/2019
- M. Carli, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2017
- E. Carloni, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008
- *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, n. 6/2019
- D. Casanova, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti reg.*, 08/09/2019
- E. Catelani, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2018
- E. Caterini - E. Jorio, *Regionalismo differenziato: il caso della sanità*, in www.astrid-online.it, *Rassegna*, n. 3/2019
- M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Aa.Vv.*, *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2003
- *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in www.federalismi.it, n. 23/2008
- T. Cerruti, *La via alla differenziazione delle Regioni italiane: questioni da definire e principio di eguaglianza*, in *Munus*, 1/2019
- *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti reg.*, 24/08/2019
- O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2017 (www.astrid-online.it)
- G. Chiara, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in www.forumcostituzionale.it (06/07/2019)
- F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017
- F.G. Cuttaia, *Il referendum consultivo regionale sulla maggiore autonomia del Veneto e il problema della sua eventuale concomitanza con il referendum confermativo nazionale sulle riforme costituzionali*, in www.federalismi.it, n. 15/2016
- G. D'Amico, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Le Regioni*, n. 1/2016
- G. D'ANGELO, *L'utile "fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche". Prime riflessioni su diritto ecclesiastico e autonomia differenziata delle Regioni ordinarie*, in www.statoecbiese.it, n. 10/2019
- A. D'Atena, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999
- *Audizione resa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 29 novembre 2017*, in *Atti Parlamentari. XVII Legislatura, discussioni, questioni regionali*.
- *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, n.1/2018
- G. D'Ignazio, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in *AA.VV.*, *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, Giuffrè, Milano 2004
- *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in www.federalismi.it, n. 4/2007

- E. De Marco, *I problemi ancora irrisolti (o rinviati?) del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, 8 maggio 2002
- G. De Martin, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2019
- G. Demuro, *Quale futuro per l'autonomia speciale? Un'analisi economico-giuridica*, in Aa.Vv., *Territori e autonomie*, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadro Curzio, L. Vandelli, il Mulino, Bologna, 2016
- E. Di Carpegna Brivio, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019
- G. Di Cosimo, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008
- R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, n. 5/2019
- L. Elia, *Prefazione*, in Aa. Vv., *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti Torino, Giappichelli, Torino, 2003
- M. Esposito, *Zero al sud*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz), 2019
- G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017
- F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in www.forumcostituzionale.it, n. 11/2018
- F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, 10/2018
- D. Galliani, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003
- S. Gambino, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *Astrid (rassegna)*, 4 marzo 2019 (www.astrid-online.it)
- A. Giannola- G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2/2018
- A. Guazzarotti, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in www.rivistaaic.it, n.3/2019
- A.P. Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl eur. Rass. online*, n.1/2019
- C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018
- *La piena sovranità del parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata* in *Diritti regionali*, n. 3/2019
- A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl eur. Rass. online*, n.1/2019
- G. Macciotta, *L'attuazione dell'articolo 116, 3 comma della Costituzione: un quadro di riferimento*, in, *Astrid Rassegna*, n. 10/2018 (www.astrid-online.it)
- M. Mancini, *La via veneta al regionalismo "differenziato", tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019.
- S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017
- *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale (febbraio 2019)*, in www.issirfa.cnr.it
- *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in www.issirfa.cnr.it, 2017
- T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, ora in Id., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2000
- T. Martines - A. Ruggeri - C. Salazar - A. Morelli, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2018
- L. Michelotti, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012
- D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2019
- A. Morelli, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto*, in *Le Regioni*, 3/2017
- *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur.* (Rass. online), n. spec. 2/2019
- A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007
- V. Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 31 maggio 2018
- M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, n. 6/2019
- F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, n. 6/2019
- F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018
- *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata. Miti, realtà e qualche chiave di lettura*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2018
- *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, n. 15/2019
- S. Pajno - G. Rivosecchi, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 2/2016
- C. Panzera, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013
- *Autonomie speciali e federalismo fiscale, tra "solidarizzazione" della responsabilità e "responsabilizzazione" della solidarietà*, in *Fed. fiscale*, n. 1/2011
- A. Petretto, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, n. 13/2019, www.astrid-online.it
- G. Piccirilli, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti reg.*, n. 2/2018

- P. Pinna, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, n. 4/2018
- S. Piperno, *Sui profili finanziari dell'atto secondo del regionalismo asimmetrico*, in Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 145, 20 marzo 2019
- A. Piraino, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2019
- A.M. Poggi, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la clausola di differenziazione del 116 comma 3?*, in Aa.Vv., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino, J.M. Castellà Andreu, Giuffrè, Milano 2009
- Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del convegno di Torino), in *Diritti reg.*, n. 2/2019
- L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018
- G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2019
- A. Ruggeri, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000
- *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2012
- A. Saitta, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *www.osservatorioaic.it*, 2 luglio 2019.
- G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 26 maggio 2014
- G. Sobrino, *La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive: verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta? Spunti per un confronto tra il modello regionale "differenziato" piemontese e l'esperienza della specialità valdostana, con particolare riferimento alle forme di gestione dei piccoli comuni ed alla tutela dei territori montani*, in *Diritti reg.*, n. 3/2019
- A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1994
- *Dal generico (e angusto) localismo al maturo (e ideale) regionalismo di Temistocle Martines*, in *Diritti reg.*, n.3/ 2016
- *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, n. 25, 14 gennaio 2015 e *infra*, in *Osserv. sulle città metropolitane*, n. 4/2015 (21/01/2015)
- *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *rivistaaic.it*, n. 3/2015
- *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni: una storia senza fine...*, in *Federalismi.it* (28 agosto 2013) e in AA. VV., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova 2015
- *Le evoluzioni contemporanee dello Stato di diritto*, in *Lo Stato*, n. 8/2017
- *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, nn. 5- 5/2017, 899 ss.
- G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2019
- R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017
- C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2018
- L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid rassegna*, n. 11/2018 (*www.astrid-online.it*)
- G. Verde, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2016
- G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2019
- L. Violini, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2018
- M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- A. Zanardi, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it*, Astrid Rassegna, n. 5/2019 (*www.astrid-online.it*)
- *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Astrid rassegna*, n. 14/2019 (*www.astrid-online.it*)