



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

CORSO DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

XV CICLO

CURRICULUM:

***TEORIA DELLE ISTITUZIONI DELLO STATO TRA FEDERALISMO E
DECENTRAMENTO***

TESI DI DOTTORATO

DIFFERENZIAZIONE E NORMAZIONE:

PRIMARIA E SECONDARIA

Coordinatore :

Ch.mo Prof. G. Preterossi

Relatore Dottoranda

Ch.mo Prof. E.M. Marenghi Angela Nardiello

Anno Accademico 2016/2017

INDICE

CAPITOLO I

LA DIFFERENZA NELL'UNIONE EUROPEA

1. Premessa.....	p. 5
2. La differenza come limite.....	p. 8
3. Armonizzazione delle differenze: la vera opportunità per l'integrazione dell'UE.....	p.18
4. La differenza: strumento di coordinamento	p.27

CAPITOLO II

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

1. Introduzione.....	p. 33
2. L' art. 116, co. 3°, Cost.e la sua legittimità costituzionale.....	p. 38
3. Il regionalismo differenziato ed un ipotetico, successivo intervento di revisione costituzionale per un ritorno all'uniformità.....	p. 43
4. L'estendibilità della "differenziazione" alle Regioni speciali e alle Province autonome.....	p. 47
5. La concreta attuabilità del meccanismo di autonomia regionale differenziata.....	p. 52

CAPITOLO III
LA LEGGE DI DIFFERENZIAZIONE
NEL SISTEMA DELLE FONTI

1. La differenziazione regionale secondo il grado di “rigidità” della legge atipica.....	p.54
2. La legge di differenziazione: limiti e vincoli procedurali.....	p.62
2.1. (segue) limiti sostanziali.....	p.71
3. I contenuti della legge di differenziazione regionale e suoi effetti sul sistema delle fonti.....	p.79
3.1. La legge di differenziazione e le possibili deroghe al sistema di riparto delle competenze legislative e regolamentari.....	p.82
4. Gli atti normativi statali incidenti sull’autonomia differenziata: nuove fonti e apposite procedure.....	p.89
5. La novità introdotta dalla legge di stabilità 2014.....	p. 93

CAPITOLO IV
LA DIFFERENZIAZIONE DELLE FONTI SECONDARIE:
LO STATUTO COMUNALE

1. Gli strumenti della cooperazione e programmazione per un ampliamento della sfera decisionale dell’ente locale.	p. 99
2. Il principio di differenziazione e lo Statuto: allocazione delle funzioni e diritto alla diversità	p. 109
3. Lo statuto nel sistema delle fonti: evoluzione, limite dei principi, costituzionalizzazione.....	p.119

4.Il modello uniforme statale ed i contenuti ulteriori, la differenziazione per interessi ed obiettivi e gli interessi fondanti.....p.125

CONCLUSIONI.....p. 135

BIBLIOGRAFIA.....p.141

CAPITOLO I

LA DIFFERENZA NELL'UNIONE EUROPEA

Sommario: 1. Premessa. - 2. La differenza come limite. - 3. Armonizzazione delle differenze: la vera opportunità per l'integrazione dell'UE. - 4. La differenza: strumento di coordinamento.

1. Premessa

L'ordinamento europeo è definito un ordinamento composito¹, in quanto rappresenta l'idea di un'organizzazione unitaria nella quale le differenze non vengono annullate, come risulta efficacemente sintetizzato nel motto dell'Europa “*Uniti nella diversità*” che, tra l'altro, era stato positivizzato nell'art. 8 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004, mai entrato in vigore. Non a caso questo era anche uno degli obiettivi proposti già nel 1941 nel Manifesto di Ventotene da alcuni intellettuali, tra i quali Rossi e Spinelli, che, preoccupati della ricostruzione delle economie

¹S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 990 ss. Si veda, anche, S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 59 ss.

prostrate dalla guerra e della protezione contro l'emergente imperialismo sovietico², miravano alla costruzione di un grande mercato progettato dai padri fondatori, *«che avevano compreso quanto fosse importante incontrarsi, commerciare, lavorare insieme organizzando una società più ricca, più creativa, più intelligente, più giusta e più forte nel mondo. La condivisione di uno spazio di vita economica e sociale comune nel rispetto delle nostre diversità, il desiderio di essere nel contempo nutriti e consolidati da un interesse a stare insieme: questa era ed è ancora oggi l'ambizione del grande mercato europeo»*³.

Il diniego di Francia e Olanda verso la nascita di una Costituzione europea ha, così, rappresentato un rigurgito di orgoglio nazionale, nonostante che la crescita del sistema comunitario e l'allargamento delle finalità dell'Unione avesse dimostrato che *«l'intervento del diritto comunitario non costituisce un "attentato" agli ordinamenti costituzionali nazionali bensì, piuttosto, uno strumento di notevole potenzialità anche per dare sviluppo a principi e valori presenti*

² U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 10 ss.

³ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva*, Bruxelles, 27/10/2010.

nelle Costituzioni ma spesso negletti o dimenticati»⁴.

Ad ogni modo il riconoscimento delle differenze in una organizzazione unitaria non è una peculiarità della sola Unione europea, ma è altresì presente nei principali sistemi giuridici statuali⁵, ove esistono articolazioni territoriali⁶ derivate da ordinamenti statuali sovrani. Al riguardo può, comunque, essere rimarcata una diversità tra le plurali esperienze statuali –dove l’unità è presunta –e l’esperienza comunitaria dove, invece, l’unità è un obiettivo che muove da un dato di partenza, costituito dalla specificità di diverse realtà.

Ne discende che *«nell’UE l’unità è l’obiettivo da perseguire, la differenziazione non si misura rispetto a una unità preesistente, ma a una unità prefigurata e auspicata, alla quale continuamente tendere e basata, di volta in volta, su un equilibrio dinamico all’interno del quale*

⁴ A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, in A. ADINOLFI, P. LANG, *Il Trattato che adotta una Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1309 ss.

⁵ A livello di Unione europea consulta D. CARUSI, *Principio di differenziazione e categorie giuridiche (l’Unione Europea, l’eguaglianza, il paradigma della legge)*, in *Rassegna di diritto civile*, 2010, vol. 31, fasc. 3, p. 731 ss. Invece, sul principio di differenziazione, entrato nella Costituzione con la riforma del Titolo V della Costituzione si veda E. CARLONI, *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, p.10 ss. Si consulti, altresì, E.M. MARENGHI, *Il diritto ai tempi della crisi: la regolazione possibile*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2010, n. 1, p. 154 ss., con riguardo alla differenziazione ai tempi della crisi.

⁶Sulla conciliazione tra sovranità statale e unitarietà dell’ordinamento europeo si possono vedere i contributi di A. TIZZANO, *Appunti sul Trattato di Maastricht: struttura e natura dell’Unione europea*, in *Foro it.*,1995, p. 210 ss.

le differenze non vengono cancellate, ma ordinate»⁷. Riflessione, questa, enunciata già nel sec. XVI da G. Bruno nel saggio “Le ombre delle idee”, laddove l’Autore sosteneva che una grande diversità richiede un corrispondente ordine e viceversa, e «nessun ordine si ritrova dove non esiste alcuna diversità»⁸.

Tuttavia è indiscutibile che le differenze storiche e culturali costituiscono i fattori che più facilmente possono rendere la struttura dell’UE più stabile e funzionale e molto più resistente a qualsiasi spinta secessionista, attraverso un condiviso processo multilaterale di arricchimento umano.

Sul punto gli studiosi tuttora si interrogano su come preservare l’unità nella differenza e su quale ruolo questa abbia nei processi di integrazione promossi dall’Unione europea come potenzialità e come strumento di coordinamento, benché essa si presenti anche come limite.

1.1 La differenza come limite

Comunemente la differenza è ritenuta un limite per l’unità e l’autonomia di un ordinamento, anche se già Hegel riteneva che la limitazione non

⁷L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 161 ss.

⁸G. BRUNO, *Le ombre delle idee*, 1582, ora a cura di DI RIENZO, Hoepli, Milano, 2004, p. 11.

può essere un elemento estraneo al processo della vita. La differenza, pertanto, ha la funzione di creare quelle condizioni che siano in grado di attuare il suo stesso superamento.

Accade così che, sia gli apparati amministrativi a causa delle loro differenze organizzative, sia le varie prassi degli Stati membri influenzino in diverso modo il processo unitario, anche perché i trattati istitutivi stipulati dai padri fondatori hanno preferito l'opzione degli ordinamenti internazionali, che riconoscono agli Stati il ruolo di rendere operante il diritto dell'Unione europea.

Indubbiamente lo strumento operativo più idoneo per l'integrazione europea è rappresentato dalla riduzione delle differenze che è un obiettivo da perseguire –secondo il legislatore – attraverso il conferimento di una maggiore importanza agli organismi centrali di governo.

Il rapporto tra differenza ed integrazione deve, allora, essere visto come virtuoso contrasto, in quanto l'ordinamento europeo è tanto più forte quanto più vengono superate le differenze nazionali⁹.

Ne consegue che la centralità dell'Europa, derivante da un siffatto processo di centralizzazione, esalta il potere decisionale delle istituzioni,

⁹ Vedi, sul punto, D. CARUSI, *Principio di differenziazione e categorie giuridiche (l'Unione Europea, l'eguaglianza, il paradigma della legge)*, cit., p. 731 ss.

con il conseguente rafforzamento decisionale delle funzioni della Commissione e del Parlamento.

Ci si trova, allora, di fronte ad una ricomposizione inter-istituzionale che, coinvolgendo tutti governi degli Stati membri, mira al raggiungimento dell'essenziale e precipuo obiettivo, ovvero quello di creare un equilibrio ampio e resistente a qualsiasi eventuale spinta demolitiva, benché l'allargamento della Commissione a 28 componenti indebolisca la capacità politica di far funzionare le istituzioni dell'UE. Pertanto, ogni Stato membro deve adottare misure che lo conducano ad equilibrare, con vincoli esterni, i propri interessi.

E qui la Corte di giustizia dell'Unione europea, la cui attività risulta fondamentale per l'inverarsi del processo di integrazione ai fini delle riduzioni delle differenze, svolge un'importante funzione su due livelli: il primo riguarda il rispetto e la garanzia della disciplina europea di diritto; il secondo, d'altro canto, pone l'accento sull'applicazione del diritto derivato attraverso il rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali.

La giurisprudenza, inoltre, ha dato e dà un valido contributo al superamento e alla rimozione degli ostacoli nazionali che si frappongono all'affermazione delle quattro libertà di circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali, tutelate sin dal Trattato istitutivo della

Comunità economica europea. Ne consegue che il processo di integrazione, attivamente sostenuto dalla Corte di Lussemburgo, tenendo nel dovuto conto le motivazioni sociali, ha ridisegnato, riducendoli o rimuovendoli, gli ambiti propri degli Stati membri. È questo il fenomeno definito «*integration through law o anche judicial harmonisation*».

Inoltre, sono stati creati appositi apparati amministrativi sovranazionali¹⁰, nel segno di un ordinamento dell'UE indipendente sia da ciascuno Stato nazionale, sia dagli organi europei, anche con la funzione precipua di esercitare parte dei poteri nazionali tradizionali¹¹. In qualche caso, come è avvenuto per la Banca centrale europea, sono state costituite autorità indipendenti nell'esercizio dei poteri nazionali tradizionali, quali l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati¹², l'Autorità bancaria europea¹³ e l'Autorità europea delle

¹⁰Il carattere armonizzatorio della proliferazione variegata degli apparati amministrativi europei è sottolineato da A. MASSERA, *I principi generali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 285 ss.

¹¹ Cfr. V. GIOMI, F. MERUSI, *Politica economica e monetaria*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 1454 ss.

¹² Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, in GUUE L 331, del 15.12.2010.

¹³ Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la

assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali¹⁴: una novità, questa, fra le più interessanti.

Rientra in tale ambito anche la crescita di Agenzie europee che si sono affermate sia quantitativamente che qualitativamente, avendo assunto un ruolo indipendente nella determinazione e regolazione degli standard europei. Si pensi, ad esempio, all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, la quale, tra l'altro, si differenzia dalle altre per essere stata dotata di un marcato profilo di indipendenza e di una maggiore autonomia dalla Commissione, oltre che di poteri contenziosi sconosciuti alle altre agenzie¹⁵.

In ogni caso, punto centrale dell'unità dell'ordinamento europeo è rappresentato dal mercato¹⁶ che, dapprima “comune”, poi “unico” e, infine, “interno”, ha originato e rafforzato l'unità regolativa

decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, in GUUE L 331, del 15.12.2010.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione, in GUUE L. 331/48 del 15.12.2010.

¹⁵ Regolamento CE 713/2009 Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (Testo rilevante ai fini del SEE), in GUCE L 211, del 14.8.2009.

¹⁶R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A del Trattato Cee e l'armonizzazione delle legislazioni*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 19 ss.

dell'ordinamento comunitario, prima, e di quello europeo, ora¹⁷. «*In realtà, la realizzazione del mercato unico ha richiesto l'adozione di regole europee, volte ad assestare e uniformare settori retti da discipline nazionali non di rado incompatibili con il principio dell'economia di mercato in libera concorrenza, oltre che divergenti. Anche i processi di liberalizzazione hanno generato un bisogno di nuove regole maggiore che in passato, pur se si tratta di regole europee, le quali subentrano a quelle nazionali*»¹⁸.

Al riguardo si segnala un'interessante comparazione tra le istituzioni europee e quelle statunitensi, oggetto di uno studio coordinato da Berman (Beverley 1987) in tre volumi e settanta articoli.

Il primo libro raccoglie in una rubrica interdisciplinare una serie di tre composizioni di vedute di insieme relative alla dimensione politica, legale ed economica dell'America e dell'Europa. Un carattere interdisciplinare permea tutto il volume, per esempio, nella giustapposizione, nel libro due, di un trattamento di *lawyerlike*, di scelta di legge e un resoconto delle decisionalità. Una lettura intelligente del

¹⁷L. PALADINI, *I conflitti fra i pilastri dell'Unione europea e le prospettive del Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2010, vol. 15, fasc. 1, p. 87 ss. Qui giova sottolineare come, a seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona la Comunità europea abbia cambiato denominazione divenendo Unione europea.

¹⁸ F. GIGLIONI, *Governare per differenza, Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012, p. 65 ss.

libro rende abbondantemente chiaro che il federalismo europeo non può essere adeguatamente studiato solo in termini politici, economici o legali. Il mercato interno, ancora non pienamente attuatosi, punta sulla piena realizzazione delle politiche economiche comuni, avvalendosi della collaborazione con le autorità degli Stati membri, all'insegna di un'autentica costituzione della sovranità delle istituzioni europee.

La riduzione delle differenze conduce principalmente al rafforzamento delle regole UE di un mercato unico che si basi essenzialmente sulla tecnica dell'armonizzazione.

Quest'ultima si traduce, così, non solo nella rimozione degli ostacoli, ma anche, all'occorrenza, in un strumento di ravvicinamento dei diversi ordinamenti¹⁹. I suoi effetti «variano a seconda della fonte di diritto utilizzata e del grado di dettaglio della previsione normativa europea. Come dimostra il caso delle direttive, l'armonizzazione non cancella necessariamente un certo grado di differenziazione tra gli Stati membri; ma anche i regolamenti spesso non esauriscono gli spazi d'intervento sul piano applicativo»²⁰, sebbene la concertazione tenda a costituire un sistema di regole diretto a ridurre sovranità e differenze stesse tra gli Stati membri.

¹⁹ R. ADAM, *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A del Trattato Cee e l'armonizzazione delle legislazioni*, in *Riv. dir. eur.*, 1993, p. 681 ss.

²⁰ F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, op. cit., p. 65 ss.

La conformazione europea innesca così un processo di adattamento da parte delle amministrazioni degli Stati membri, delle prescrizioni sovranazionali oggetto del controllo della Commissione e dei giudici europei. Sicché alla disciplina del procedimento amministrativo nazionale si affianca sempre più spesso la previsione di un intervento della Commissione o di un altro ufficio europeo: uno sviluppo che *«prefigura il passaggio dalla esecuzione decentrata a una esecuzione congiunta e la messa a punto di procedimenti composti europei»*²¹.

L'armonizzazione, la combinazione di fattori di integrazione positiva con quelli di integrazione negativa e la costruzione del mercato unico hanno contribuito a determinare l'affievolimento del diritto nazionale e la supremazia del diritto UE²², che gradualmente e progressivamente ha preteso la disapplicazione dei provvedimenti legislativi e amministrativi nazionali in contrasto con il diritto dell'Unione europea, determinando un'indubbia centralizzazione del potere decisionale a scapito delle differenze²³.

²¹G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffré, Milano, 2011, p.38 ss.

²² L. GAROFALO, *Ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano: 'prove tecniche' d'integrazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, vol. 6, fasc. 2, pp. 245-264.

²³L. BORRELLO, E. CASSESE, E. CHITI, *Il mercato interno e le politiche dell'Unione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari,

Questo tipo di fenomeno ha, altresì, investito il campo dei diritti fondamentali ad opera principalmente della Corte di giustizia²⁴ e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché della prevista adesione dell'UE alla CEDU²⁵, rafforzando i principi di uniformità e di unità²⁶.

E qui giova evidenziare come la CEDU realizzi, nella sua concreta applicazione, un tentativo di sintesi tra l'universalità dei diritti fondamentali ed i particolarismi e le specificità dei vari ordinamenti nazionali.

Attraverso questi processi, la differenza sviluppa un ruolo residuale

2012, p. 37 ss.

²⁴ P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia quale giudice del sistema costituzionale europeo e dei valori in esso riconosciuti?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, fasc. 5, p. 792 ss.

²⁵ L'adesione è ora sancita dall'art. 6 del TUE. Al riguardo v. A. DI STASI, *La vetero-nova quaestio dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU nella prassi delle istituzioni europee*, in *Grotius*, Numero speciale 2012, p. 7 ss.; A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, 2009, n. 3, p. 678 ss. e p. 699; J. JACQUE, *The accession of the European Union to the European Convention on humanrights and fundamental freedoms*, in *CML Rev.*, 2011, n. 4, p. 995 ss.; V. ZAGREBELSKY, *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in www.europeanrights.eu, dicembre 2007, p. 1 ss.

²⁶ Il rafforzamento delle Corti europee, tanto la Corte di giustizia quanto la CEDU, producono altre conseguenze di centralizzazione degli ordinamenti che potrebbe perfino portare ad una progressiva marginalizzazione delle corti costituzionali nazionali. Cfr. M. CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Gior. dir. amm.*, 2010, p. 221 ss. Sulla CEDU, cfr. le sentenze riportate in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2016, p. 123 ss., in particolare il caso *Khlarfia*, sent. I.IX.2015, ric. n.16483/12 in tema di migranti irregolari.

nell'ostacolare l'integrazione, perché demarca, da un lato, l'ambito delle competenze possedute solo dagli Stati membri senza concorrenza dell'UE; dall'altro le competenze, non assegnate all'UE, che riflettono solo gli interessi locali. In tal senso «*la differenza pone un limite esterno alle competenze dell'UE. La residualità esprime qui la classificazione tecnica delle competenze degli stati membri, mentre non sta a indicare il loro valore che in questo senso è tutt'altro che residuale. Per altro verso, però, la differenza arresta i processi di integrazione lì dove l'integrazione attraverso il mercato non sembra possibile. Così la differenza è tollerata quando si verificano fallimenti di mercato o quando il mercato non opera, anche se in misura strettamente limitata o proporzionata al conseguimento delle finalità che il mercato da solo non riesce a garantire*»²⁷.

Inoltre, anche in materia di tutela della cultura e dei patrimoni culturali nazionali sono ravvisabili limiti al processo di integrazione, perché l'UE non può sostituirsi alla omogeneità storica e sociale degli Stati²⁸. Evidentemente il tema e la questione delle differenze sono

²⁷ F. GIGLIONI, *op. cit.*, p. 65 ss.

²⁸ Cfr. L. GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile "rilancio" del ruolo dello stato nell'"ordinamento composito" europeo*, in www.rivistaaic.it, p. 1 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, *op.cit.*, p. 195, il quale sottolinea che la diversità culturale, ovvero, la multinazionalità costituisce il substrato ineliminabile dell'UE.

particolarmente delicati, in quanto il loro superamento deve attuarsi in un ambito che realmente riesca ad armonizzare tutte le varie istanze umane, culturali ed economiche, essendo queste, valori ben radicati nella storia dei diritti nazionali e rappresentando qualcosa di più ampio rispetto a specifici settori.

L'armonizzazione, *l'integration through law* e la supremazia del diritto dell'Unione europea rappresentano, quindi, importanti elementi su cui fondare l'integrazione delle differenze tra gli Stati membri. A sua volta la differenza, così come è contemplata nell'ordinamento europeo, è l'ambito su cui si concentra un'attenzione sempre più crescente.

3. Armonizzazione delle differenze: la vera opportunità per l'integrazione dell'UE

Negli anni Ottanta la storia dell'UE si è arricchita di nuove esperienze di armonizzazione tra gli Stati membri, volte alla creazione di un nuovo assetto disciplinare in ambiti comuni. Difatti l'integrazione è un processo che tende a riconoscere agli Stati appartenenti la loro identità culturale e politica in modo che le differenze non intralcino il processo di unificazione legislativa tendente alla realizzazione di un unico

ordinamento europeo. A tal riguardo la sentenza *Cassis de Dijon*²⁹ e l’emanazione successiva dell’Atto unico europeo hanno creato nuove basi di studio delle differenze per affrontarle, e nello stesso tempo

²⁹Il riferimento è causa giudicata dalla Corte di giustizia, sentenza del 20 febbraio 1979, causa C-120/78, in *Racc.*, 1979. Una prima e chiara enunciazione del principio del mutuo riconoscimento si ebbe nel 1979 per opera della Corte di giustizia delle Comunità Europee. Nella nota sentenza ‘*Cassis de Dijon*’ la Corte si espresse contro la pretesa del governo tedesco di tutelare la salute della propria popolazione, vietando la circolazione sul territorio del *Cassis de Dijon*, un alcolico a bassa gradazione. In quella circostanza la Corte affermò che, in linea di massima, qualsiasi prodotto fabbricato e commercializzato all’interno di uno Stato membro dell’Unione europea potesse essere venduto in un altro. Fino a quel momento il principale strumento con cui le istituzioni comunitarie avevano cercato di promuovere il mercato interno e il commercio tra i Paesi membri della CEE era stato quello dell’armonizzazione legislativa. Il limite di ciò risiedeva (e in parte ancora risiede) però nelle difformità, nei principi ispiratori come nelle architetture normative, tra i singoli sistemi giuridici nazionali. Già con la sentenza *Dassonville* del 1974 la Corte aveva introdotto la categoria della ‘misura equivalente’, da intendersi come ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari. Attraverso il m. r. la Corte ha invece introdotto uno strumento idoneo a promuovere l’armonizzazione e, al contempo, a tutelare le diverse tradizioni culturali e legislative dei singoli Stati. Con una serie di interpretazioni estensive la Corte ha così fornito un impulso significativo all’affermazione del principio di libera circolazione dei beni. La progressiva affermazione del mutuo riconoscimento è proceduta in parallelo rispetto a quella del principio del Paese d’origine, che ha una valenza soprattutto nell’ambito della prestazione dei servizi. Nonostante la tendenza invalsa a considerare il principio del Paese d’origine come una versione ‘rafforzata’ del mutuo riconoscimento, sussiste una differenza fondamentale tra i due: mentre nel primo la legislazione dello Stato di provenienza penetra nell’ordinamento di destinazione senza filtri di sorta, nel secondo le norme dello Stato di destinazione si sovrappongono a quelle dello Stato di provenienza qualora sussistano motivi di interesse generale. Sopravvive inoltre, in questo secondo caso, la facoltà dello Stato di destinazione di controllare che le garanzie previste dalla normativa dello Stato di provenienza siano equivalenti alle proprie.

risolverle, grazie ad un complesso processo di negoziazione che per tanto tempo si è rivelato necessario e rigoroso³⁰. Tale giurisprudenza anzitutto è stata alla base di una rivoluzione nelle tecniche di costruzione giuridica di un mercato integrato, perché per la prima volta si è affermato «*un vero e proprio diritto di accesso al mercato in tutto lo spazio europeo per tutte le merci legalmente prodotte secondo le regole proprie dello Stato d'origine*»³¹, ma affinché ciò accada occorre che ricorrano alcune condizioni come un dislivello tra ordinamenti nella disciplina di un determinato oggetto, un raffronto tra le discipline nazionali, la scelta tra ordinamenti basata su un diritto stabilito a livello europeo. Si è preferito percorrere, poi, non la strada della radicale rimozione delle differenze, che richiede maggiore impegno nel superamento dei numerosi ostacoli, ma della loro utilizzazione che permette di attivare processi più celeri e sicuri per l'attuazione di un idoneo ed efficace processo di integrazione. Tale integrazione è correlata al principio del mutuo riconoscimento con cui gli Stati membri dell'UE hanno affermato, tra l'altro, il divieto di bloccare o limitare ingiustificatamente la libera circolazione di beni e servizi, tranne nei casi

³⁰ Il riferimento è al libro bianco della Commissione, *Il completamento del mercato interno*. COM(85)310, dove esplicitamente la Commissione rilancia la costruzione del mercato interno sulla base di un nuovo approccio meno invadente dell'autonomia legislativa degli stati membri.

³¹ L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 161 ss.

in cui è necessario salvaguardare particolari interessi³². In questo modo i differenti regolamenti riguardanti la commercializzazione dei beni dei vari Stati non vengono annullati ma utilizzati per proteggere e potenziare il mercato unico, sfruttandone l'alterità delle condizioni. La stessa Corte di giustizia si è dichiarata nettamente favorevole a sostenere questa soluzione.

È evidente così la nascita di una competizione tra gli Stati membri che, in base al principio del mutuo riconoscimento, ha sfavorito³³ o rafforzato gli interessi nazionali³⁴. Secondo alcune tesi, infatti, il sistema delle differenze sarebbe preferibile, dal punto di vista economico, all'ipotesi di un livellamento teso all'armonizzazione, che potrebbe disincentivare la libera circolazione di prodotti e merci, riducendo le differenze di

³² La dottrina sul mutuo riconoscimento è oramai molto ampia; si ricordano tra gli altri C. ZANGHI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 1997, cap. III. Nei suoi tratti essenziali il principio di mutuo riconoscimento costituisce una tecnica di integrazione del mercato radicalmente alternativa a quello dell'armonizzazione eteronoma verso l'alto perché affida al gioco degli arbitraggi tra le diverse regole presenti nello spazio comune la selezione degli standard normativi ritenuti più appropriati agli obiettivi di mercato.

³³ Il fenomeno della *regulatory competition* è stato studiato molto dalla dottrina statunitense, cfr. L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, *op. cit.*, p. 161 ss.

³⁴ Molte discussioni vi sono state in dottrina rispetto alle conseguenze che la *regulatory competition* comporta, soprattutto per la preoccupazione che questa concorrenza determini generalmente una riduzione delle tutele nazionali.

sistema³⁵.

Nella struttura del mutuo riconoscimento non è proprio l'ordinamento europeo a produrre regole convergenti, ma è la competizione tra gli ordinamenti di ciascuno Stato che, attraverso un'intima osmosi, porta a neutralizzare gli effetti delle differenze³⁶. Anche se non è possibile che si giunga alla piena eliminazione delle differenze – il che non è necessario – ogni Stato tenta di ridurre uno svantaggio economico nei confronti degli altri Stati che pongono condizioni migliori per la produzione ed il commercio di beni e servizi.

È questa una strategia che ha il pregio di suggerire e di attuare l'eliminazione delle tendenze egemoni, lungi dal tradursi in un totale annullamento delle differenze; strategia, questa, di integrazione che non tutela la differenza di per sé, «*ma sfrutta la sua dinamica per ridurre le conseguenze limitanti*»³⁷.

³⁵ La teoria esprime la fiducia che la differenza delle condizioni ordinamentali, produce un effetto virtuoso, e comunque non meno virtuoso di quello che sarebbe prodotto con l'armonizzazione dall'alto. Tuttavia, si è osservato che la differenziazione tra ordinamenti, quando gli scambi diventano molto consistenti, finiscono per costituire un ostacolo che favorisce, viceversa, il processo di armonizzazione perché diventano troppo alti i costi di gestione delle differenze. cfr A. ZOPPINI, *La concorrenza tra gli ordinamenti giuridici*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 50 ss.

³⁶ Alcuni autori di lingua inglese hanno utilizzato il neologismo di *coopetition*, per intendere un fenomeno che fonde gli aspetti della cooperazione con quelli della competizione.

³⁷ Si condividono, pertanto, le valutazioni di A. SOMMA, *Mercificare il diritto. La via liberista alla tutela della differenza*, in A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra*

Interessante risulta essere, inoltre, il ricorso all'arbitraggio che conduce ad una migliore risoluzione delle eventuali controversie tra soggetti privati ed all'affermazione dei diritti sanciti dall'ordinamento europeo anche in Stati diversi da quelli di residenza. In tal modo i soggetti privati possono esigere che i propri diritti e le proprie libertà siano tutelati nei diversi Stati se coerenti con l'ordinamento europeo e il riconoscimento delle differenze e la loro estensione vanno a permeare i diritti nazionali, mentre la loro neutralizzazione promuove un processo di estensione orizzontale dei diritti.

Questa estensione comporta lo stesso effetto prodotto dal principio di equivalenza, applicato alla comparazione delle normative interne agli Stati membri³⁸. In base a questo principio vengono tutelate le esigenze e gli interessi degli ordinamenti nazionali, laddove vengono adottati strumenti di controllo equivalenti. Pertanto, la neutralizzazione delle differenze non viene annullata, perché comunque sono soddisfatti gli

ordinamenti giuridici, Laterza Roma-Bari, 2004, p. 58 ss., secondo il quale la concorrenza tra ordinamenti in verità produce un effetto uniformante indiretto che è contrario alla tutela della differenza che, invece, poggia principalmente sulla prevalenza del diritto nazionale.

³⁸Sul principio di equivalenza si veda L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, op. cit., p. 161 ss., la quale utilizza il principio non tanto per riferirsi a una specifica tecnica di governo quanto a un principio generale dell'ordinamento europeo che nel complesso regola il rapporto tra le differenze nell'ordinamento europeo, tanto da arrivare ad elaborarne tre possibili accezioni: la predeterminata, la presunta e la prefigurata.

obiettivi³⁹ da parte di quegli Stati membri produttori di beni e servizi circolanti nel mercato unico, che, in tal modo, vengono sostanzialmente protetti⁴⁰.

La gestione delle differenze ai fini delle integrazioni prevede anche il metodo «*minimalista*», deciso in sede europea riguardo alla definizione degli «*standard di qualità*»⁴¹, già delineata dalla metà degli anni ottanta con l'adozione di specifiche tecniche elaborate da organismi privati internazionali al fine di valutare la conformità di beni – la cui produzione ha rispettato anche altre norme tecniche nazionali – a requisiti essenziali predefiniti. Al riguardo si osserva che «*tale criterio lascia liberi gli Stati di innalzare i livelli standard e quindi di dar luogo a regole differenziate, ma ciò non costituisce più un ostacolo per le libertà tutelate dall'ordinamento europeo se gli standard adottati in sede*

³⁹Si tratta di una tecnica ben conosciuta anche nelle università europee dove i titoli di studio vengono equiparati in relazione ai *curricula* secondo, appunto, il principio di equivalenza anziché quello dell'uniformità dei titoli formali.

⁴⁰L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 161. Il principio di equivalenza non è che una delle molteplici declinazioni del principio del mutuo riconoscimento. Al riguardo cfr. S. NICOLIN, *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, cit., p. 239. Cfr. L. TORCHIA (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Il Mulino, Bologna, 2010, p.301ss.

⁴¹ La Commissione europea ha anche emanato linee guida su come orientare e applicare questo approccio, si veda in particolare: Commissione europea, *Migliorare l'attuazione delle direttive "Nuovo Approccio"*, COM(2003).

europea sono comunque osservati»⁴².

Ad esempio, gli standard di qualità che vengono determinati dalle agenzie tecniche non limitano la volontà degli Stati membri di adottare propri percorsi che rispettino il criterio di conformità alle disposizioni europee.

I nuovi standard sono volontari e gli Stati possono decidere se adeguarsi totalmente ad essi oppure mostrare l'intenzione di raggiungere obiettivi previsti dalla normativa mediante percorsi disciplinari autonomi. In caso di adeguamento si configura una presunzione di conformità, altrimenti bisogna sottoporsi ad un giudizio preventivo. Le differenze sono, quindi, tollerate e agli Stati si lascia la facoltà di valutare il livello di protezione più adeguato per la tutela dei interessi anche in relazione al comportamento degli operatori. Si verifica sostanzialmente un fenomeno simile a quello relativo al principio di mutuo riconoscimento, anche se la disciplina di riferimento non è quella di un altro Stato membro, ma quella europea composta da organismi privati di

⁴²S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2004, p.54. L'A. osserva che tale tecnica di integrazione è diversa tanto dall'armonizzazione quanto dal mutuo riconoscimento: dalla prima si differenzia perché le discipline nazionali restano differenziate, dalla seconda si distingue per l'intervento diretto del livello sovranazionale. Sul punto, v. altresì, M. SERIO, *Sistemi di integrazione giuridica e tecniche di armonizzazione, uniformazione ed unificazione per influsso del diritto comunitario*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2006, vol. 11, fasc. 1, p. 162 ss.

normalizzazione, «di coevoluzione sostanziale tra gli ordinamenti»⁴³.

La neutralizzazione delle differenze evidenzia, quindi, un approccio diverso dell'UE, perché l'obiettivo non è più la riduzione delle differenze, ma lo sfruttamento delle potenzialità al fine di promuovere l'integrazione europea. Si sviluppa, dunque, un fenomeno di integrazione diverso da quello di armonizzazione, meno omogeneizzante e più flessibile.

La neutralizzazione delle differenze non obbliga così gli Stati membri ad applicare una disciplina europea, ma incrementa processi di convergenza la cui intensità e direzione è lasciata alla libertà degli Stati membri; essa può essere più o meno pronunciata a rafforzare, ma anche a diminuire, le tutele di interessi nazionali. Riguardo al problema della differenza, l'ordinamento europeo non sviluppa, dunque, una politica propria, ma la tollera e la sfrutta, anziché tentare di ridurla.

⁴³F. GIGLIONI, *op. cit.*, p.33.

4. La differenza: strumento di coordinamento

La differenza come strumento di coordinamento è di solito considerata un'anomalia per gli ordinamenti che vogliono mantenere la propria specificità.

È pur vero che valorizzare le differenze consente di risolvere giuridicamente il problema attinente al mancato rafforzamento dell'integrazione europea. Se da un lato, infatti, l'ampliamento del numero degli Stati membri dell'Unione ha accentuato la complessità degli ordinamenti istituzionali e richiede un rafforzamento delle istanze unitarie con nuove responsabilità, la difficoltà di realizzare un ordinamento federale più solido spinge anche ad utilizzare le differenze come strumenti di integrazione.

L'UE è consapevole, infatti, che la differenziazione tra gli Stati membri è preferibile ad altre tecniche alternative di governo per poter realizzare gli obiettivi finalizzati alla costruzione di un efficace ordinamento "federale" europeo.

Rispettare ed esaltare le differenze è sicuramente un metodo di regolazione vantaggioso, ma a determinate condizioni, perché l'UE considera positivamente che uno Stato membro consegua obiettivi o standard uguali o migliori di quelli previsti dalla propria disciplina,

sostenendo le iniziative anche per incentivare l'azione degli altri membri. Questo tipo di azione favorisce il decentramento decisionale, la pluralità dei centri decisionali e sistemi di *governance* più flessibili e, dunque, inerenti ad un potere condiviso, policentrico e non gerarchico contrapposto al modello tradizionale di controllo di legalità e legittimità⁴⁴. La differenziazione negli ordinamenti nazionali è, pertanto, da considerare come principio giuridico di carattere generale ed è diversa dallo sfruttamento delle potenzialità di integrazione.

Per poter meglio comprendere le varie impostazioni di questi due tipi di tecniche bisogna ben identificare gli elementi costitutivi che le caratterizzano. Innanzitutto, la prima si connota per una dinamica verticale nel suo strumento di coordinamento, perché è proprio la capacità di uno Stato membro nel riuscire a distanziarsi dall'omologazione, raggiungendo obiettivi pari o superiori a quelli conseguiti con l'armonizzazione, che diventa un punto di forza del processo di differenziazione. Per quanto riguarda, invece, il principio che sfrutta le differenze come potenzialità di integrazione, è necessario affermare che questo è un tipo di rapporto che uno Stato membro ha con l'UE, al fine di conseguire obiettivi comuni attraverso anche un sostegno

⁴⁴ M. BARBERAN, *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in ID. (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*. Giuffrè, Milano, 2006, p. 299 ss.

diretto degli organi di governo dell'Unione stessa. In definitiva la differenza è un buon potenziale di integrazione se si traduce in uno strumento di coordinamento anche tra gli organi europei di governo, disposti a sostenerla coerentemente con gli obiettivi fissati, il che comporta un coinvolgimento attivo dell'UE.

Risulta necessario allora riconoscere che l'integrazione orizzontale più forte si verifica quando l'UE adotta la tecnica della neutralizzazione delle differenze. Infatti, in questo caso si sviluppa una convergenza tra gli Stati, i cui effetti si verificano al momento della produzione e dello scambio di beni e servizi, attraverso una successiva espansione graduale. Riflettendo, si conviene che l'adozione delle tecniche d'integrazione, basate sulla valorizzazione delle differenze, si rivela meno invadente e più flessibile dell'armonizzazione.

Tra l'altro, l'art. 5 TUE⁴⁵ sancisce il principio di sussidiarietà che, nella differenziazione, basa di gran lunga la sua applicazione. In tal senso si postula una concorrenza nella gestione degli interessi europei che, attraverso l'intervento dell'Unione stessa⁴⁶ si può tradurre nel

⁴⁵ P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento. Liberamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 15 ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, p. 373 ss.

⁴⁶ Il principio di sussidiarietà è fondamentale per il funzionamento dell'Unione europea e, in modo particolare, per il processo decisionale europeo. Esso permette, in particolare, di

raggiungimento degli interessi comuni: gli interessi nazionali, solo se soddisfano gli interessi europei, possono godere di privilegi derivanti dal grado di cooperazione inteso a salvaguardare dimensioni coincidenti. Dunque, il principio di sussidiarietà è in grado di legittimare quelle differenziazioni che favoriscono taluni livelli, e non altri, in base al raggiungimento di concreti risultati.

Se tale ragionamento viene traslato per la costruzione del mercato unico ci si accorge che esistono altri fattori capaci di rimarcare la distanza da altri processi di integrazione.

stabilire quando l'UE può legiferare e contribuisce a che le decisioni siano prese al livello più vicino possibile ai cittadini. Esso figura accanto a due altri principi, anch'essi ritenuti fondamentali per il processo decisionale europeo: il principio di attribuzione e di proporzionalità. Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definisce l'attuazione del principio di sussidiarietà. Il trattato di Lisbona ha, altresì, fortemente rafforzato il principio di sussidiarietà instaurando diversi meccanismi di controllo per verificarne la corretta applicazione. Con riguardo al principio di sussidiarietà si segnala la sentenza della Corte di giustizia, del 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *The Queen c. Secretary of State for Health, ex BATE* in *Racc.*, 2002, I-11453 osserva che il principio di sussidiarietà serve non tanto a delimitare il campo delle competenze tra UE e Stati membri, quanto a esprimere una forza limitante del potere attribuito all'UE la cui legittimazione deve fondarsi su una rigorosa motivazione che giustifichi il ricorso all'armonizzazione, chiamata a valutare sotto il profilo della legittimità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, la direttiva in tema di produzione e lavoro del tabacco, abbia osservato che secondo tale principio i margini di legittimità dell'UE dipendono, a norma dell'art. 95 CE (oggi 114 TFUE) dalla dimostrata necessità dell'intervento per migliorare il funzionamento del mercato interno.

A questo punto è evidente che devono essere rispettate le regole della concorrenza e del libero scambio che sfociano in un medesimo positivo risultato attraverso l'armonizzazione e la neutralizzazione delle differenze.

Nello specifico l'armonizzazione permette che l'intervento dell'UE, mirato all'omologazione dall'alto degli Stati membri, comporti il rispetto delle regole in quanto punti nevralgici per lo stesso ordinamento europeo.

D'altra parte la neutralizzazione delle differenze conduce all'attivazione di strumenti di coordinamento che imbrigliano la concorrenza e il libero scambio in percorsi capaci di soddisfare il conseguimento di positivi obiettivi comuni. Ne consegue che il sistema delle regole di mercato non può fondarsi sulla concorrenza, perché la valorizzazione della differenziazione è determinante nel rafforzare i rapporti internazionali.

Dunque, la differenziazione non esiste solo tra gli Stati membri o tra questi e l'UE, ma si identifica anche nei rapporti tra i regolatori, soprattutto tra Stati membri e regolati. Gli Stati nazionali e gli operatori di mercato stringono relazioni più forti attraverso la valorizzazione delle differenze. In tal caso ci si riferisce ad un sistema di regole in grado di rinsaldare relazioni speciali a livello nazionale da cui scaturiscono effetti positivi a livello europeo attraverso una regolamentazione economica

che assurge a modello fondante per la cooperazione e per il reciproco sostegno.

Non è da sottovalutare ciò che scaturisce dal rapporto verticale di secondo grado, cioè quello che riguarda l'UE e i privati. Infatti, le due tecniche di governo, l'armonizzazione e la neutralizzazione delle differenze sono dominate dal rispetto del principio di non discriminazione⁴⁷, in base al quale gli operatori nazionali non devono essere privilegiati rispetto ad altri concorrenti.

Tale principio, ovviamente, nel caso della valorizzazione delle differenze viene messo in discussione, quando il trattamento favorevole accordato solo ad un soggetto specifico giustifica l'intervento dell'UE. Pertanto, la differenza di trattamento non implica atti discriminatori qualora si intervenga su situazioni diverse che abbiano una ragionevole giustificazione e siano proporzionate⁴⁸.

Il successo della teoria della differenziazione si avverte, dunque, quando c'è un'applicazione attenta del principio di non discriminazione nel segno del raggiungimento di migliori risultati.

⁴⁷M. PACINI, *Il principio generale europeo di non discriminazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, vol. 16, fasc. 8, p. 779 ss.

⁴⁸ In proposito cfr. anche la giurisprudenza europea in tema di principio di non discriminazione.

CAPITOLO II

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L’art. 116, co. 3°, Cost. e la sua legittimità costituzionale. – 3. Il regionalismo differenziato ed un ipotetico, successivo intervento di revisione costituzionale per un ritorno all’uniformità. – 4. L’estendibilità della “differenziazione” alle Regioni speciali e alle Province autonome. – 5. La concreta attuabilità del meccanismo di autonomia regionale differenziata.

1. Introduzione

Il regionalismo italiano si è sempre basato su un modello di autonomia uniforme e generalizzato – eccezion fatta per gli Statuti speciali⁴⁹ – fino alla L. cost. n. 3/2001⁵⁰ che ha modificato il Titolo V della Costituzione e le prospettive del regionalismo con il nuovo art.116 Cost.

⁴⁹ Al riguardo, si veda T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2002, p. 599 ss., il «culto per l’uniformità» non sarebbe stato «*minimamente scalfito*» neppure dal regime speciale di alcune Regioni.

⁵⁰ Sulla riforma costituzionale si veda il parere di A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 763 ss., secondo il quale al nostro paese sarebbe toccata l’ingrata sorte di vedere utilizzate riforme costituzionali in vista di obiettivi politici, con la conseguente «*ricerca non tanto della bontà o della coerenza sistemica di questa o quella soluzione*»

Quest'ultimo, pur confermando il modello delle autonomie speciali fondato su statuti adottati con legge costituzionale⁵¹, stabilisce al co.3 che “*ulteriori forme e condizioni di autonomia*”, concernenti le materie di cui al 3° comma dell'art.117 e le materie indicate dal 2° comma del medesimo articolo, per quanto riguarda l'organizzazione della giustizia di pace, per le norme generali sull'istruzione e per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali⁵², “*possono essere*

istituzionale ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico, vale a dire dei momentanei obbiettivi politici degli schieramenti o di gruppi all'interno del medesimo schieramento politico».

⁵¹ Art 116 Cost. «*Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. 32 La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».*

⁵²F. PICA, *Ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: ulteriori spazi di autonomia per le Regioni a statuto ordinario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2007, fasc. 3-4, p. 679 ss. L'A. sottolinea che le ultime materie menzionate (istruzione ed ambiente) sono, in realtà, al confine tra il comma 2 (competenza esclusiva dello Stato) e il comma 3 (competenza con-corrente), il che lascia aperti profili concernenti l'effettivo e legit-timo ambito di applicazione della norma di deroga di cui all'art. 116, co. 3.

*attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato*⁵³, su iniziativa della Regione interessata, previo parere degli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Il Visi dispone, inoltre, che la legge viene approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Tale “*modulo di specializzazione*” – come definito da Autorevole dottrina – è destinato alle Regioni ordinarie che, con esso, acquisiscono la possibilità di accedere a forma e condizioni differenziate di autonomia⁵⁴, dando luogo al cd. “federalismo differenziato” o a “geometria variabile”⁵⁵, o anche definito “regionalismo a doppia velocità” o “a specialità diffusa”.

⁵³ D'IGNAZIO G., *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, 2007, n. 4, p. 1: «*Il problema della differenziazione è sin dall'alba della riforma divenuto di straordinaria attualità, per quanto contenuto entro margini tutto sommato esigui da una certa ritrosia degli attori del sistema ad ammettere tutte le conseguenze che pure potevano desumersi dal testo del novellato Titolo V*».

⁵⁴ G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, pp. 63-66; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, fasc. 1, p. 139 ss.; A. RUGGERI, *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano, tra logica della separazione e logica della integrazione delle competenze, alla luce della «controriforma» del Titolo V*, n. 1, 15 maggio 2003, e F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 51.

⁵⁵ PICA F., *Ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 670.

Sul punto emergono, dunque, talune questioni particolarmente importanti. Si pensi, anzitutto, alla «*consensualità del procedimento di normazione per la deroga dal regime costituzionale comune*» in cui si esprime l'esigenza di un ruolo guida della Regione che intenda valorizzare la propria autonomia.

Un ulteriore aspetto riguarda poile forme e le condizionell'autonomia medesima; ed infine – come sottolineato da Autorevole dottrina – viene in rilievo la chiara “connotazione dinamica” che caratterizza il modello di regionalismo in un ambito di asimmetria e di progressività che deriva, a sua volta,dalla connotazione dinamica della Costituzione come processo,più che come atto⁵⁶.

È questo un modulo di specializzazione che consente di attribuire all'innovazione costituzionale un valore di “sistema”, poiché l'autonomia nella sua interezza, nel suo stesso modo di essere e di divenire, ha un ruolo centrale.

All'indomani del novellato art. 116 Cost. viene, dunque, a delinearsi una prospettiva sintetizzabile nella formula “regionalismo differenziato”, considerato che la differenziazione presenta un carattere altamente

⁵⁶ L'osservazione è di A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.federalismi.it, p. 1 ss.

qualificante, secondo il modello di regionalismo configurato costituzionalmente nel 2001⁵⁷.

Al riguardo si intende, allora, esaminare il nuovo art. 116 Cost., al co. 3^o⁵⁸ in relazione al sistema delle fonti⁵⁹ e, specificamente, sotto tre profili: il primo concerne i rapporti tra la disposizione costituzionale *de qua* e le altre fonti dell'ordinamento; il secondo attiene al ruolo nel sistema delle fonti della legge "atipica", imprescindibile per la configurazione del regime differenziato; e l'ultimo, infine, riguarda i possibili contenuti della differenziazione, sia per quanto concerne le

⁵⁷ Secondo L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p.1. La formula «*regionalismo differenziato*» è un'espressione con più significati in quanto «*sintetizza una relazione di "adaeguatio rei et iuris" lontana, se non antitetica, a quel 'regionalismo dell'uniformità' (dove il rischio dell'autonomia è tendenzialmente misurato assumendo come criterio le situazioni in cui maggiore è l'inefficienza amministrativa)*», pur nella consapevolezza della non perfetta equivalenza tra «*principio di differenziazione*» e «*modello di regionalismo asimmetrico*» sottolineata da M. CINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 1999, p.267 ss.

⁵⁸ Così A. MORRONE sull'art. 116, co. 3 Cost., in *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, p. 143: «*Non vi è dubbio che l'art. 116, co. 3, Cost. abbia rappresentato la disposizione della riforma del titolo V meno studiata e, soprattutto, meno valorizzata in sede di attuazione costituzionale...La prima considerazione problematica è di ordine semantico. Non sembra facile trovare una chiave di lettura unitaria per qualificare il tipo prefigurato dalla disposizione. Questione certamente non limitata all'art. 116, co. 3, Cost., se è vero che nessuno sia riuscito a dirimere la controversia circa la natura stessa della revisione costituzionale del titolo V, sciogliendo il dilemma regionalismo versus federalismo*».

⁵⁹ Cfr. l'art. 5, co. 3, del testo deliberato e la relazione di accompagnamento riportati www.federalismi.it, nonché l'art. 4, co. 3, del testo riportato in www.cittadinolex.kataweb.it.

deroghe al modello di riparto delle competenze normative contemplato nel Titolo V della Costituzione, sia per quanto riguarda l'istituzione di nuove fonti del diritto o di procedimenti normativi specifici e la disciplina delle conseguenze di siffatta autonomia differenziata sotto l'aspetto temporale (rapporto tra fonti preesistenti ed effetti dell'autonomia).

2. L'art. 116, co. 3°, Cost. nel sistema delle fonti e la sua legittimità costituzionale

Un'attenta analisi dell'art. 116, co. 3, Cost. non può prescindere da una valutazione rispetto al sistema delle fonti, specie alla luce del neo meccanismo di differenziazione delle autonomie regionali ordinarie.

L'art. 116, co. 3 Cost., infatti, già immediatamente dopo la sua emanazione, ha sollevato seri dubbi circa la sua compatibilità con i principi fondamentali della Costituzione⁶⁰.

Secondo un'autorevole opinione⁶¹, la maggiore autonomia regionale differenziata, consentita dalla norma in esame, mediante una fonte

⁶⁰ In tal senso L. ELIA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, 23 ottobre 2001, in *Le Regioni*, 2001, p. 1247 ss.

atipica, costituirebbe una vera e propria ipotesi di revisione costituzionale, realizzata senza rispettare le garanzie previste ex art. 138 Cost. e, dunque, in evidente contrasto col il principio supremo della rigidità costituzionale. Alla luce di ciò, andrebbe, pertanto, considerato costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della l. Cost. n. 3/2001, nella parte in cui ha previsto, nell'art. 116 Cost., co. 3^o⁶² un meccanismo destinato a realizzare ipotesi di revisione costituzionale, o, comunque, di deroghe a norme costituzionali, senza rispettare l'art. 138.

Secondo altra parte della dottrina, invece, la legge “rinforzata” prevista nell'art. 116, co. 3^o⁶³ non è diretta ad una revisione costituzionale in senso tecnico, ovvero a modificazioni o abrogazioni del testo costituzionale, ma è finalizzata a divenire uno strumento “negoziato” per introdurre deroghe miranti ad ampliare l'autonomia di una singola

⁶¹ L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, op.cit., pp. 18-19.

⁶² Per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 139 ss: «L'art. 116, co. 3, Cost. prevede un procedimento diretto a produrre diritto attraverso una legge sulla base di una intesa tra stato e regione. Come tale, quella disposizione è una norma sulla produzione normativa, una norma di riconoscimento di un atto fonte dell'ordinamento costituzionale italiano».

⁶³ Sulla natura della fonte del regionalismo differenziato, la dottrina pare essersi attestata sulla soluzione più semplice: il procedimento legislativo, per ragioni formali e materiali specifiche, è diretto a produrre una legge atipica e rinforzata. In tal senso, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AAVV, *Il regionalismo differenziato*, op. cit., p. 57 ss.

Regione, rispetto a quanto previsto nel Titolo V, Parte II, Cost., per ciò che concerne le Regioni di diritto comune.

La questione posta in questi termini non riguarda, dunque, l'ammissibilità o meno di una revisione costituzionale secondo un meccanismo diverso da quello previsto dall'art. 138 Cost., quanto, piuttosto, il riconoscimento che una fonte diversa dalla legge costituzionale sia autorizzata a configurare norme derogatorie rispetto al contenuto di una fonte costituzionale.

Sul punto giova segnalare che il problema non è certamente nuovo, né la previsione dell'art. 116, co. 3° è isolata e unica, in quanto altre previsioni simili sono presenti da tempo e compaiono non soltanto nel testo di alcuni degli statuti delle Regioni speciali⁶⁴, ma anche all'interno delle leggi cost. n. 1/1999 e n. 2/2001, dove è consentita l'introduzione di modifiche o deroghe alle norme contenute nelle stesse leggi costituzionali⁶⁵. In particolare, la l. cost. n. 1/1999 prevede, a sua volta, un'ipotesi di derogabilità a norme della stessa Costituzione da parte degli

⁶⁴ Sulle Regioni speciali v. D. GALLIANI, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora 'speciali'?*, in *Quaderni regionali*, 2008, vol. 27, fasc. 2, p. 549 ss. Si vedano, ad es., l'art. 50, co. 5, Statuto Valle d'Aosta; l'art. 104, co. 1 e 2 Statuto Trentino-Alto Adige; l'art. 54, co. 4, Statuto Sardegna; l'art. 63, co. 5, Statuto Friuli-Venezia Giulia, generalmente in materia di finanze regionali.

⁶⁵ I. RUGGIU, *Le 'nuove' materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le regioni*, 2011, vol. 39, fasc. 5, p. 775 ss. Cfr., l'art. 5 della l. cost. n. 1/1999, nonché il co. 2 degli art. da 1 a 5 della l. cost. n. 2/2001.

statuti delle Regioni ordinarie (v. il nuovo art. 122, co. 5, Cost.), mentre la l.cost. n. 2/2001 ha introdotto, per quanto riguarda le Regioni speciali, la modifica del procedimento di approvazione delle leggi costituzionali che apportino cambiamenti agli statuti, prevedendo la necessità del parere dell'organo legislativo della Regione (in caso di progetto di modifica statutaria di iniziativa governativa o parlamentare) ed eliminando la possibilità del referendum nazionale eventuale ex art. 138 Cost.⁶⁶.

Tali ipotesi sono riferibili al fenomeno della c.d. "decostituzionalizzazione formale", che si verifica quando una fonte subordinata è autorizzata dalla stessa fonte costituzionale ad attuare una deroga alle sue norme⁶⁷. Esse sono state pienamente avallate dalla

⁶⁶N. ZANON, *Dopo il referendum: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, vol. 26, fasc. 4, pp. 765-767. Vedi l'art. 41-ter, co. 3 e co. 4, Statuto della Regione siciliana; l'art. 50, co. 3 e 4, Statuto della Valle d'Aosta; l'art. 54, co. 2, co. 3-bis, Statuto Sardegna (ma si vedano anche i commi 1 e 3 dello stesso articolo, che stabiliscono uno speciale potere di iniziativa per una frazione del corpo elettorale di almeno ventimila elettori e il potere del Presidente della Regione di indire, tra la prima e la seconda deliberazione della Camere, un *referendum consultivo*); l'art. 103, commi 3 e 4, Statuto Trentino-Alto Adige; l'art. 63, co. 3 e 4, Statuto Friuli-Venezia Giulia.

⁶⁷ Per approfondimenti sulla deconstituzionalizzazione v. A. MANGIA, *Accesso alla Corte, pareri vincolanti, pareri 'decisori'. La deconstituzionalizzazione dell'art. 137 Cost. (osservazione a Corte cost., 2 aprile 2014 n. 73)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, vol. 59, fasc. 2, pp. 1481-1486.

dottrina prevalente da un lato, in virtù della loro *ratio*, riconducibile ad un rafforzamento e ad una più completa attuazione dei valori costituzionali in ambito di autonomia regionale; e, dall'altro, in considerazione del fatto che le fonti autorizzate a derogare alle (o modificare le) norme di rango costituzionale non acquisiscono, per ciò stesso, la forza e la natura giuridica delle leggi approvate con il procedimento dell'art. 138 Cost., ma rivestono la funzione di semplice "condizione risolutiva" dell'efficacia dei disposti così modificati o derogati.

Anche alla luce di quanto esposto, con riguardo all'art. 116, co. 3° Cost., si può affermare, dunque, che la fonte "atipica" *ivi* istituita non assurge al rango delle fonti costituzionali e, pertanto, sotto il profilo della sua forza attiva, non è in grado di condizionare il potere del legislatore costituzionale di cui all'art. 138, rimanendo piuttosto subordinata ad esso. Pertanto, la legge "atipica" per la differenziazione, una volta entrata in vigore, dovrà considerarsi subordinata alla legislazione costituzionale, escludendo che essa sia dotata di una forza passiva superiore alle stesse leggi costituzionali o di revisione costituzionale.

3. Il regionalismo differenziato e un successivo intervento di revisione costituzionale per un ritorno all'uniformità

Un'ulteriore questione estremamente interessante sul piano teorico-concettuale riguarda l'analisi del grado di "rigidità" del principio del "regionalismo differenziato", introdotto con la l. cost. n. 3/2001.

Al riguardo si chiede se e fino a che punto un'eventuale, futura modifica costituzionale, adottata con il procedimento *ex art. 138 Cost.*, possa essere ritenuta in grado di influire sulla disposizione dell'art. 116, co. 3°, specie nel senso di una pura e semplice "regressione" al modello di "regionalismo dell'uniformità".

Una tale problematica ovviamente ha ragione di porsi soltanto se si ritiene ammissibile sostenere che una fonte "costituita" – in questo caso la l. cost. n. 3/2001 – sia in grado di produrre conseguenze irreversibili rispetto ad un successivo esercizio dello stesso potere di revisione costituzionale, assumendo la norma da essa prodotta una forza di resistenza passiva di grado "supercostituzionale", alla stessa maniera del potere costituente.

Al riguardo, emergono talune riflessioni che muovono dalla constatazione di due dati. *In primis*, è necessario osservare che la dottrina ha ammesso e avallato il fenomeno secondo cui la "positivizzazione" di

norme inscindibilmente legate a principi supremi dell'ordinamento costituzionale, anche se non in grado di produrre nuovi principi fondamentali sotto il profilo della forza attiva, potrebbe causare – per il profilo della resistenza passiva una sorta di ampliamento di quell'area di intangibilità che rappresenta un limite per il legislatore costituzionale successivo; ciò, principalmente, perché una simile “positivizzazione” avrebbe l'effetto di incidere sui principi supremi della Costituzione⁶⁸.

In secondo luogo non si può ignorare che, tra i principi supremi che connotano l'essenza della forma di stato della Repubblica Italiana, vengono sicuramente in rilievo i principi dell'art.5 Cost., ovvero l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ma soprattutto il riconoscimento e la

⁶⁸ Con riferimento al più ampio tema del riconoscimento dei diritti fondamentali v. I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2001, vol. 7, fasc. 3, p. 1095 ss.; A. RUGGERI, «Nuovi» *diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, p. 623 ss., il quale ammette esplicitamente che anche norme di rango legislativo potrebbero assumere la richiamata, speciale, forza di resistenza passiva (spec. pp. 640-642). Con riferimento alla revisione costituzionale operata sull'art. 111 Cost. dalla L. cost. n. 2/1999, M. CECCHETTI, *La riforma dell'art. 111 Cost.: tra fonti preesistenti, modifica della Costituzione, diritto intertemporale ed esigenze di adeguamento della legislazione ordinaria*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 50-53.

promozione delle autonomie locali, in vista del potenziamento e dell'espansione del pluralismo istituzionale⁶⁹.

In questo caso, l'introduzione del principio del "regionalismo differenziato", così come previsto dal legislatore costituzionale del 2001, consente la possibilità generalizzata per tutte le Regioni di distinguersi per forme e condizioni particolari di autonomia; ciò significa che non si tratta della mera aggiunta di un elemento accidentale rispetto al nostro sistema di autonomie regionali. Anzi, l'istituzione di un meccanismo di differenziazione nell'ambito del sistema regionale contribuisce a conformare il nostro regionalismo e, dunque, la nostra forma di Stato, valorizzando l'operato delle autonomie e promuovendo lo sviluppo delle singole peculiarità, a secondo della specificità delle situazioni, attraverso strumenti diversificati rispetto al modello comune applicabile indifferentemente a tutte le Regioni.

Allora appare chiaro che la l. cost. n. 3/2001, prevedendo una differenziazione delle singole autonomie regionali, risulta attuativa dei

⁶⁹ Sul tema si veda per tutti M. PIAZZA, *Una rilettura dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, vol. 24, fasc. 4, p. 879 ss; ID., *I limiti della revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002. Cfr., inoltre, S. GRASSI, *I limiti alla revisione dello Stato regionale*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI, *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 59 ss., nonché ID., *Riforma costituzionale e forma di Stato*, in *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, p. 42 ss.

principi supremi del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali.

Il legislatore costituzionale del 2001 non era obbligato ad introdurre il principio di cui all'art. 116, co. 3°, potendo semplicemente confermare la scelta dei costituenti del '47 verso un regionalismo uniforme, con l'eccezione delle Regioni a Statuto speciale. La sua è una scelta di "regionalismo differenziato", perfettamente integrata con i principi supremi della forma di Stato, che finisce per rappresentarne un elemento necessario.

Il principio del regionalismo differenziato attua così in maniera diretta e specifica i principi di riconoscimento e promozione delle autonomie contenuti nell'art. 5 Cost.

Ne discende che il ritorno ad un modello di uniformità "obbligata" si porrebbe, dunque, in netto contrasto proprio con i suddetti principi, potendosi addirittura prospettare un eventuale giudizio di costituzionalità di una ipotetica legge di revisione costituzionale in tal senso⁷⁰.

Inoltre, la regressione al sistema previgente dovrebbe trovare giustificazione nel pericolo per l'unità ed indivisibilità della Repubblica o nella non condivisibilità nel merito della prospettiva di

⁷⁰Il punto di riferimento ben noto è la sent. n. 1146/1988, in *Giur. cost.*, 1988, p. 5565, confermata esplicitamente dalla sent. n. 366/1991, *ivi*, 1991, p. 2917.

differenziazione, ma di certo non troverà fondamento in critiche radicali al meccanismo previsto dall'art. 116, co. 3°, Cost.

Alla luce di tali considerazioni si può, dunque, affermare che oggi sarebbe addirittura costituzionalmente illegittimo incidere in maniera riduttiva sul sistema del regionalismo differenziato a favore di un semplice ritorno al modello dell'uniformità "obbligata"⁷¹, in spregio ai principi costituzionali di riconoscimento e promozione delle autonomie⁷².

4. L'estendibilità della "differenziazione" alle Regioni speciali e alle Province autonome

Secondo l'opinione di taluni interpreti⁷³ il meccanismo previsto nell'art. 116, co. 3°, Cost. sarebbe finalizzato ad introdurre una "*speciale specialità di singole Regioni ordinarie*", operando una distinzione

⁷¹ In senso concorde si veda A. RUGGERI, *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano*, *op.cit.*, p. 3.

⁷² A. UMBERTO, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le regioni*, 2016, fasc. 1, p. 11 ss.

⁷³ Cfr. R. BIN, *Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, p. 9 ss.; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, p. 11, nonché F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, *op.cit.*, pp. 55-56.

tra autonomie regionali “speciali” e autonomie regionali potenzialmente “differenziate”.

Si delineerebbero, in tal modo, due tipologie di diversità regionali: quelle “speciali” e quelle “differenziate”, diverse per quanto riguarda la devoluzione dei poteri, ma caratterizzate entrambe da un regime di autonomia particolare: per le prime, esso è basato su statuti approvati con legge costituzionale; per le seconde, è fondato su leggi “atipiche” del Parlamento, approvate con procedura rinforzata e negoziata⁷⁴.

Così opinando⁷⁵, il meccanismo di differenziazione regionale di cui all’art. 116, co. 3°, Cost. sarebbe destinato esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario e non anche a quelle a Statuto speciale, cui sono dedicati i primi due commi dello stesso art. 116.

Secondo l’opinione di altri, invece, il meccanismo di cui all’art. 116, co. 3°, Cost. consentirebbe l’attuazione di un principio di “*ordinaria specialità*” o di “*geometria variabile*”, in virtù del quale l’assetto delle competenze fra Stato e Regioni sarebbe flessibile.

⁷⁴L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità*, op. cit., p. 180.

⁷⁵ A. MACCANICO, *Il Neoregionalismo*, in *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 2010, vol. 31, fasc. 2, p. 67 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione*, cit., pp. 19-20; ID., *Forma esostanziale dell’«adeguamento» degli statuti speciali, riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-costruttivo)*, in www.federalismi.it, pp. 1-5; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, op. cit., p. 55.

Da quanto detto in merito all'applicazione dei principi di autonomia e di sussidiarietà, lo stesso riparto delle competenze presenterebbe caratteristiche intrinseche di differenziazione e mobilità, per cui si potrebbe desumere che la specialità delle autonomie regionali non sia inglobata dal nuovo modello costituzionale, ma ne figurì quale parte qualificante l'intero sistema.

Assumendo tale prospettiva, proprio in ragione dell'immediata applicazione alle Regioni e Province speciali delle condizioni di maggior favore previste nella legge di riforma costituzionale del Titolo V (art. 10, l. cost. 3/2001), il meccanismo dell'art. 116, co. 3° dovrebbe essere ritenuto applicabile sia alle Regioni ordinarie che alle Regioni e Province speciali, per «*un diretto rapporto di integrazione ed osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma*»⁷⁶.

⁷⁶P. RACCA, *Regionalismo: autonomie e nuovi poteri decentrati*, in *Guida agli enti locali. Il sole 24 ore*, 2011, vol. 15, fasc. 14, suppl s., pp. 10-12; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 493; S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 961. In maniera dubitativa B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 142. Decisamente a favore dell'applicabilità della clausola anche alle autonomie speciali è l'opinione di P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 135-136, il quale osserva che «*l'ipotesi opposta*

Tanto esposto, ad un più attento esame, sembrerebbe, invece, che l'art. 116, co. 3° sia riferito espressamente alle autonomie regionali ordinarie, come è possibile desumere non solo dal tenore letterale della disposizione, che espressamente parla di «*altre Regioni*» in un articolo dedicato alle autonomie speciali, ma anche per la stessa sua *ratio*, tesa a costruire un meccanismo destinato alla “specializzazione” delle Regioni di diritto comune.

Ma, d'altro canto, ritenendo applicabile la clausola dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001⁷⁷ non soltanto alle norme sostanziali ma anche quelle procedurali, il meccanismo predisposto dall'art. 116, co. 3 renderebbe possibile un ampliamento delle forme e condizioni di autonomia anche per le Regioni e Province già dotate di specialità, seppure limitatamente

*porterebbe a un esito paradossale: le Regioni ordinarie potrebbero accrescere le loro funzioni normative con un procedimento più agevole e soprattutto che valorizza molto di più la volontà regionale rispetto alla procedura di revisione degli statuti speciali (la quale prevede non l'intesa, ma soltanto il parere della Regione interessata)». In senso opposto A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, p.88, secondo i quali l'art. 116 «ha ad oggetto finalità in tutto peculiari, legate al fatto irripetibile della 'specializzazione' delle regioni di diritto comune, alle quali specificamente e esclusivamente si riferisce, e non sembra [...] estensibile [...] a regioni che sono già...specializzate, in quanto appunto... speciali».*

⁷⁷ Art. 10. L. cost. 3/2011: «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti.

Va, altresì, considerato che la Regione a Statuto speciale o la Provincia autonoma potrà “contrattare” con lo Stato una maggiore autonomia riferita al modello costituzionale “comune” individuato nel Titolo V della Costituzione⁷⁸.

In effetti un procedimento analogo a quello individuato per le Regioni ordinarie può essere introdotto e disciplinato nei nuovi statuti speciali e, in quest'ottica, essere considerato anche e, addirittura, costituzionalmente obbligato, se si ritiene preponderante un principio generale di “negoziato bilaterale” delle forme e condizioni di differenziazione delle autonomie regionali.

⁷⁸Infatti, la stessa clausola contenuta nell'art. 10 della L. cost. n. 3/2001 dovrebbe fungere all'adeguamento automatico degli statuti speciali alle forme di autonomia più ampie previste per le Regioni di diritto comune; sembra dunque da escludere che un simile effetto di «mero riallineamento» dell'autonomia speciale all'autonomia regionale ordinaria possa essere perseguito con il meccanismo dell'art. 116, co. 3°.

5. La concreta attuabilità del meccanismo di autonomia regionale differenziata

Un altro aspetto rilevante della norma contenuta nell'art. 116, co. 3° riguarda la relazione tra il modello “uniforme” di regionalismo contemplato nel Titolo V della parte seconda della Costituzione e il meccanismo di differenziazione regionale.

Il quesito che si pone concerne l'attualità e la praticabilità dell'autonomia regionale “differenziata”, con sicuri risvolti di ordine pratico.

La norma *de qua* contiene il riconoscimento di «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» ed evidenzia, con l'aggettivo “ulteriori”, la sua natura “relazionale”, in quanto presuppone un termine di confronto rispetto, evidentemente, al “modello ordinario” di autonomia regionale disegnato dalla Costituzione.

Tuttavia il “modello ordinario” non è definito nella sua specificità, ma richiede di essere completato dalle numerose leggi di attuazione espressamente contemplate nel nuovo Titolo V; non può, pertanto, dirsi cristallizzato secondo modelli interpretativi consolidati e avallato dalla prassi istituzionale e dalla giurisprudenza della Corte.

Ci si chiede, quindi, se in assenza di un preciso modello costituzionale ordinario cui rapportarsi, sia realisticamente possibile una concreta ed immediata attivazione del “regionalismo differenziato”.

La risposta sembra essere affermativa sia perché non sussiste alcun ostacolo giuridico di ordine formale, sia perché la concreta attuazione del “regionalismo differenziato” potrà, di fatto, contribuire alla definizione *per relationem* dello stesso modello ordinario. La prospettiva della “differenziazione”, in ogni caso, in mancanza della disponibilità di un modello costituzionale “ordinario” di autonomia regionale, si presenta piuttosto complessa e complicata, ma le difficoltà non possono identificarsi con una presunta impossibilità giuridica e costituisce un pretesto per disattendere una pronta attivazione del meccanismo previsto dall’art. 116, co. 3°, Cost.

CAPITOLO III

LA LEGGE DI DIFFERENZIAZIONE

NEL SISTEMA DELLE FONTI

Sommario: 1. La differenziazione regionale secondo il grado di “rigidità” della legge atipica. – 2. La legge di differenziazione: limiti e vincoli procedurali. – 2.1. (segue) limiti sostanziali. – 3. I contenuti della legge di differenziazione regionale e suoi effetti sul sistema delle fonti. – 3.1. La legge di differenziazione e le possibili deroghe al sistema di riparto delle competenze legislative e regolamentari. – 4. Gli atti normativi statali incidenti sull’autonomia differenziata: nuove fonti e apposite procedure. – 5. La novità introdotta dalla legge di stabilità 2014.

1. La differenziazione regionale e il grado di “rigidità” della legge atipica

Per quanto concerne la corretta collocazione della legge atipica contenente le forme e condizioni particolari di autonomia regionale, bisogna considerare, nell’ambito del sistema delle fonti, il grado di “rigidità” che si presenta come forza di resistenza passiva di tale fonte.

Il profilo pratico più rilevante della questione riguarda il problema della “reversibilità” o meno della maggiore autonomia differenziata, alla luce di situazioni sopravvenute che richiedano un “ritorno” delle funzioni precedentemente devolute con la legge di cui all’art. 116, co. 3° al livello centrale.

Un eventuale recupero da parte dello Stato delle sue prerogative potrebbe attivarsi in maniera totale o, più probabilmente, come correttivo rispetto all’intesa originaria e potrebbe prospettarsi con tre modalità⁷⁹: a) in primo luogo, come possibilità, per lo Stato, di revocare unilateralmente, totalmente o parzialmente, l’autonomia negoziata con la Regione; b) in secondo luogo, come una possibile “restituzione concordata” delle forme e condizioni particolari di autonomia, secondo un accordo o una nuova intesa tra lo Stato e la Regione; c) infine, come possibilità di una vera e propria “restituzione unilaterale” da parte della Regione.

La prima ipotesi, ovvero la revoca unilaterale da parte dello Stato, è stata oggetto in dottrina di riflessioni diverse.

⁷⁹F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e società*, 2002, fasc. 4, p. 451 ss.; A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, p. 801.

Secondo un primo orientamento⁸⁰, la legge predisposta per riconoscere un'autonomia differenziata di una Regione, trattandosi di fonte "atipica" e "rinforzata", sarebbe in regime di separazione di competenza rispetto sia alle leggi ordinarie sia alle stesse leggi costituzionali e, conseguentemente, resisterebbe ai tentativi di modifica o abrogazione da parte di tali fonti. Per queste ragioni una legge approvata secondo le modalità dell' art. 138 Cost. potrebbe anche modificare l'art. 116, co 3°, Cost. e, dunque, il procedimento previsto in generale per la concessione dell'autonomia differenziata, ma non potrebbe scalfire i contenuti della singola legge atipica già operante in una determinata Regione. Di qui l'immodificabilità del regime di differenziazione di quella Regione⁸¹, che finirebbe per assumere i connotati di una "disciplina permanente e stabile, pressoché intoccabile".

Secondo un'altra tesi, un'eventuale legge costituzionale potrebbe solo parzialmente permettere che lo Stato revochi a sé le competenze già devolute con la legge atipica poiché «*la differenziazione, in quanto*

⁸⁰ A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra 'riserva di specialità' e clausola di maggior favore*, in *Le regioni*, 2004, vol. 32, fasc. 4, p. 781 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, op.cit., p. 57.

⁸¹ Così, in particolare, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 57, il quale, peraltro, in termini un po' ambigui, sembrerebbe subordinare questa conseguenza al permanere dell'accordo tra Stato e singola Regione.

espressione di accordi paritetici, non può essere vanificata unilateralmente neppure con fonti di rango superiore, acquisendo così il carattere di principio irrevocabile»⁸². Ne consegue verosimilmente che neppure la revisione costituzionale potrà incidere sul contenuto della differenziazione, potendo solo modificare singoli aspetti non qualificanti. Entrambe le tesi, però, si mostrano deboli, perché ammettono che una legge di revisione costituzionale, ovvero la l. cost. n. 3/2001, possa istituire formalmente una fonte atipica, ovvero la legge di cui all'art. 116, co. 3°, Cost., avente una forza di resistenza passiva superiore alle stesse leggi di revisione costituzionale successive. In tale eventualità si assisterebbe chiaramente ad una macroscopica violazione del consolidato principio secondo il quale «nessuna fonte può creare altre fonti aventi efficacia maggiore o anche eguale a quella propria, ma solo fonti dotate di efficacia minore»⁸³.

Al riguardo è più corretto sostenere, dunque, che le norme contenute nella legge rinforzata prevista nell'art. 116, co. 3°, Cost. non possono avere la forza e il valore delle norme di rango costituzionale e sono senz'altro suscettibili di modifiche o abrogazioni unilaterali da parte

⁸²A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, fasc. 1, p. 139 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato, op.cit.*, p. 56.

⁸³ Così, Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Annale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, p. 272.

dello Stato con lo strumento della legge costituzionale approvata secondo il procedimento dell'art. 138 Cost.⁸⁴.

La seconda ipotesi, ovvero la restituzione concordata consensualmente tra lo Stato e la Regione, individua la soluzione più naturale nell'avallare l'utilizzo della stessa legge rinforzata prevista per il riconoscimento della maggiore autonomia regionale.

In tal caso, l'accordo tra le parti costituirebbe la condizione necessaria e sufficiente per l'utilizzo della fonte atipica, sia per la prima attribuzione dell'autonomia differenziata, quanto per gli eventuali successivi interventi modificativi e correttivi e sia in senso integrativo-ampliativo, che diminutivo.

L'ipotesi della restituzione concordata, tuttavia, prospetta una differente interpretazione della norma costituzionale, in base alla quale il meccanismo dell'art. 116, co. 3° sarebbe da intendersi come rivolto solo all'espansione dell'autonomia regionale e non anche alla sua compressione, per cui la legge rinforzata sarebbe applicabile solo in senso "discendente", cioè per l'ampliamento delle forme e condizioni di

⁸⁴G. VALDITARA, *A proposito dell'art. 138 e dei presunti limiti della Costituzione*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2005, fasc. 1/3, pp. 3-7. Sul punto, esplicitamente, si veda E. CHELI, *Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (27 novembre 2001)*, in *Costituzione, Regioni e autonomie locali*, cit., vol. I, p. 177, nonché A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione*, op.cit., p. 22.

autonomia, ma non in senso “ascendente”, per il loro contenimento⁸⁵. Secondo tale tesi le eventuali correzioni delle forme e condizioni di autonomia differenziata, attraverso lo stesso strumento formale, la legge rinforzata dell’art. 116, co.3°, con cui viene effettuato il primo riconoscimento, possono essere stabiliti da Stato e Regione interessata, di comune accordo.

Secondo un’ulteriore prospettiva, peraltro, andrebbe valutata la possibilità che le stesse leggi “atipiche” di attuazione dell’art. 116, co. 3, affidassero la loro modificazione consensuale ad una fonte approvata con modalità diverse e più snelle di quelle previste dalla norma costituzionale⁸⁶, al fine di garantire la necessaria flessibilità ed elasticità della maggiore autonomia regionale.

⁸⁵ A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione*, cit., p. 22, il quale precisa che la prima ipotesi dovrebbe, nella pratica, essere scartata, dal momento che «*obbligerebbe ad una continua ed affannosa ricerca dei punti di equilibrio più idonei a dare un assetto soddisfacente alle relazioni tra Stato e Regioni attraverso soluzioni normative la cui messa in opera richiede comunque tempi più o meno lunghi, la produzione di atti a catena (alcuni dei quali, addirittura costituzionali), forti oscillazioni nel riparto delle competenze*». Secondo l’Autore, sarebbe molto più conveniente «*conformare come duttili le competenze stesse, affidandosi a meccanismi agili e spontanei, grazie ai quali riuscire a determinare, per le singole materie e/o funzioni, rassetto maggiormente confacente alla natura degli interessi che ad esse fanno capo*». Sul neoregionalismo v., anche, A. MACCANICO, *Il Neoregionalismo*, in *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 2010, vol. 31, fasc. 2, p. 67 ss.

⁸⁶ In questo senso le osservazioni di F. PIZZETTI, *Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V; Parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C.*

Tuttavia, a tale ricostruzione si oppone il limite invalicabile della riserva di legge rinforzata per il riconoscimento della “maggiore” autonomia. Ne consegue, dunque, che una fonte “più snella” come, ad esempio, la semplice legge ordinaria del Parlamento o un atto con forza di legge del Governo, potrebbe essere utilizzata soltanto per le sole modifiche volte alla “riduzione” consensuale dell’autonomia concessa.

Per quanto riguarda la terza ipotesi relativa alla restituzione unilaterale da parte della Regione, il procedimento per l’approvazione della legge rinforzata viene realizzato laddove sia opportuno o necessario per la Regione già differenziata un ritorno a condizioni di minore autonomia.

Tale procedimento, per sua natura, è gestito dagli organi dello Stato centrale e demandato alla volontà politica parlamentare e può fungere come una sorta di «*condizione meramente potestativa*» rispetto all’effettivo conseguimento dell’obiettivo.

In tale quadro, poiché in caso di impossibilità o incapacità della Regione a svolgere tutti i suoi compiti è lo Stato l’ente “sussidiario”, sembra corretto ipotizzare vie alternative alla legge di cui all’art.116, co. 3°, per la restituzione unilaterale della maggiore autonomia.

ai quesiti, op.cit., pp. 76-77, nonché di S. BARTOLE, *Opinione sul primo quesito*, riportata in *Quadro sintetico e sinottico delle risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti sulla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, formulati dalla 1° Commissione del Senato, redatto dal Consiglio direttivo dell’A.I.C.*, in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali, op.cit.*, vol. II, p. 13.

Va aggiunto, poi, che la singola Regione non dispone, in via generale, di un proprio atto normativo capace di modificare o abrogare le norme prodotte dalla legge atipica di differenziazione. Pertanto, laddove la Regione volesse procedere ad una restituzione delle sue competenze senza il necessario concorso degli organi statali, la sua istanza sarebbe destinata all'insuccesso. Per superare questo ostacolo si potrebbe, semmai, far ricorso ad una clausola – da inserire nella stessa legge di differenziazione approvata secondo il procedimento dell'art. 116, co. 3° – che consenta che la fonte regionale possa modificare in senso riduttivo le forme e condizioni particolari di autonomia riconosciute; in tal modo, la competenza ad abrogare le proprie norme in favore di un atto normativo esclusivamente regionale rinverrebbe la propria fonte nella legge di differenziazione.

Infine è opportuno osservare che, sia per le ipotesi di restituzione concordata, che per quelle di restituzione unilaterale da parte della Regione, può essere contemplata la possibilità-opportunità di inserire nella stessa legge, in aggiunta, una clausola di efficacia “a tempo” delle forme e condizioni particolari di autonomia. A questo punto, però, solo una nuova intesa Stato-Regione, confermativa o riduttiva – ma mai ampliativa–dell'autonomia differenziata, senza passare per

l'approvazione di una nuova legge atipica secondo il procedimento dell'art. 116, co. 3°, potrebbe superare tale clausola.

2. La legge di differenziazione: limiti procedurali

Nel testo dell'art. 116, co. 3°, Cost. è agevole individuare i limiti e i vincoli per la corretta attuazione dello speciale meccanismo di differenziazione regionale⁸⁷.

Vengono, così, in rilievo i vincoli di natura procedimentale, che incidono sull'*iter* di formazione della fonte in grado di derogare alla Costituzione, nonchè i limiti sostanziali che circoscrivono l'ambito entro il quale tale fonte può muoversi nel riconoscimento alle Regioni di maggiori forme e condizioni di autonomia.

⁸⁷ Si veda R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, *op.cit.*, p. 9, secondo cui : «Il regionalismo differenziato può significare: a) che le Regioni abbiano formalmente poteri diversi; b) che le Regioni di fatto si differenzino, utilizzando diversamente – per qualità o per quantità – l'autonomia di cui sono egualmente dotate.- Il primo quesito è se la "differenziazione" debba passare necessariamente attraverso il meccanismo dell'art. 116.3 Cost. o possa svilupparsi attraverso strumenti diversi. - Il secondo quesito è se si possa procedere all'attuazione dell'art. 116.3 Cost. senza prima sciogliere gli altri nodi dell'attuazione del nuovo Titolo V.

- Il terzo quesito riguarda i contenuti che potrebbero avere le leggi di attuazione dell'art. 116.3 Cost. e a quali condizioni esse possano rappresentare uno strumento efficace per produrre differenziazione. - Il quarto quesito è se vi siano strategie più produttive, sotto il profilo della differenziazione, rispetto all'applicazione dell'art. 116.3 Cost.».

Quanto ai vincoli di tipo procedurale è previsto un procedimento legislativo atipico⁸⁸, i cui caratteri essenziali sono:

a) l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata⁸⁹; b) l'iniziativa legislativa esclusivamente affidata alla stessa Regione; c) l'obbligo di interpellare gli enti locali⁹⁰; d) l'approvazione di una legge del Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti.

Per quanto concerne l'intesa, è indispensabile definire quali siano, all'interno della Regione, gli organi deputati a formulare una proposta iniziale, gestire e curare la conclusione di tale intesa e secondo

⁸⁸ Per F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 ss., non si possono estromettere regioni e Stato dalla disciplina delle fasi del procedimento attraverso o lo statuto regionale o la legge statale.

⁸⁹ Sul valore dell'intesa P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 474 ss., per cui l'intesa rappresenta uno dei principali moduli della leale collaborazione tra enti di governo territoriale, prevista nell'ordinamento giuridico in tipi e con efficacia differenti, caratterizzata per essere, tra tutti i paradigmi, quello che realizza la forma più intensa di partecipazione; A. MORRONE, *La Corte costituzionale e la cooperazione tra stato e regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, p. 662 ss., per cui l'intesa costituisce una formula verbale riassuntiva di forme di partecipazione regionale a procedimenti decisionali statali dal contenuto e dall'oggetto variabili.

⁹⁰ Varie sono le forme della consultazione degli enti locali. La regione potrebbe acquisire il parere direttamente dagli enti locali, o attraverso una deliberazione del Consiglio delle autonomie locali, oppure mediante strumenti di partecipazione popolare diretta.

qualimodalità⁹¹, soprattutto in considerazione dell'equilibrio complessivo dei rapporti tra gli organi regionali⁹².

⁹¹ Per quanto riguarda la fase intermedia, una volta assunta l'iniziativa da parte della Regione interessata e richiesto il parere, almeno tre sono le eventualità che possono in concreto presentarsi: 1) nonostante la richiesta di differenziazione regionale, lo Stato decide di rimanere inerte (ipotesi che riprende, da vicino, la più ampia e dibattuta ipotesi del mancato raggiungimento dell'intesa per inerzia di una delle due parti). In questo frangente ben poche possibilità ha la Regione di ottenere una risposta statale, a meno che non si voglia – provocatoriamente – immaginare ad esempio in un'eventuale legge sulle procedure di intesa la previsione di un meccanismo di messa in mora con espressa previsione di un termine entro cui adempiere (in uno spirito di collaborazione davvero leale, infatti, la parte statale dovrebbe almeno sedersi al tavolo delle trattative, a prescindere dall'esito); 2) lo Stato dà seguito all'iniziativa ma la risposta è negativa (in tal caso nulla esclude un'eventuale riproposizione della richiesta). La replica statale di segno negativo rientra nelle “regole del gioco” di cui all'art. 116, co. 3: tuttavia non si dovrebbe escludere quantomeno un obbligo di motivazione per parte statale che non sia limitato a mere clausole di stile ma che dia contezza delle reali motivazioni che hanno condotto a tale decisione; 3) lo Stato aderisce all'iniziativa della Regione e si perviene all'intesa. In tal caso, il problema che si pone è quello relativo alla veste formale che dovrebbe avere l'intesa: sotto questo aspetto non pare sorgano dubbi particolari, potendo trovare applicazione lo schema tradizionale da tempo utilizzato in materia di intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica ai sensi dell' art. 8 comma terzo, Cost.

⁹¹N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV.*Problemi del federalismo, Atti dell'incontro di studio su I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, p. 54 ss., non esclude la previsione di *referendum* regionali a carattere consultivo, visto il riconoscimento, operato dalla Corte Cost. con sentenza n. 496 del 2000, che tutte le attività strumentali alla determinazione dell'iniziativa ricadono in un procedimento del tutto interno alla competenza della singola Regione.

⁹²N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV.,*Problemi del federalismo, Atti dell'incontro di studio su I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, p. 54 ss., non esclude la previsione di referendum regionali a carattere

Circa lo Stato, l'organo deputato ad avviare e stipulare le intese in nome e per conto dell'autorità centrale⁹³ non può che essere il Governo, come accade per le intese tra lo Stato e le rappresentanze delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, disciplinate dall'art. 8, co. 3°, Cost., anche se non si può escludere l'eventualità di un coinvolgimento diretto, già al livello dell'intesa, sia del Parlamento sul piano politico, sia del Capo dello Stato come garante costituzionale dell'unità della Repubblica.

Inoltre, l'art. 116, co. 3, Cost. statuisce soltanto che il potere di iniziativa legislativa, ossia la presentazione alle Camere della proposta di legge di recepimento dell'intesa già conclusa, spetta alla Regione interessata; ma nulla dice circa l'appartenenza di questo potere, se esso debba spettare al Consiglio regionale, ai sensi della norma generale di cui all'art. 121, co. 2°, Cost., oppure se l'espressione «*Regione interessata*» possa far riferimento anche alla Giunta⁹⁴.

consultivo, visto il riconoscimento, operato dalla Corte Cost. con sentenza n. 496 del 2000, che tutte le attività strumentali alla determinazione dell'iniziativa ricadono in un procedimento del tutto interno alla competenza della singola Regione.

⁹³ Questi problemi sono stati efficacemente evidenziati da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1156 ss.

⁹⁴ S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost.*, op. cit., p. 69, prevede che l'iniziativa per l'intesa possa essere affidata oltre che alla giunta anche al consiglio regionale.

Il testo dell'art. 116, co. 3° lascia, dunque, indefiniti i profili procedurali, per cui appare necessaria una loro puntualizzazione, soprattutto in riferimento all'obbligo di acquisire il parere degli enti locali. A questo proposito, ogni singola Regione dovrà precisare almeno quattro aspetti, la cui disciplina in concreto potrebbe influire sul procedimento e sui contenuti della differenziazione.

Innanzitutto bisogna domandarsi quali enti locali siano coinvolti, se solo gli enti locali territoriali che, ai sensi dell'art. 114, co. 1° Cost., "costituiscono" la Repubblica, oppure anche altri enti territoriali istituiti con leggi statali o regionali⁹⁵, ovvero se solo enti territoriali, o anche altri enti locali come le istituzioni scolastiche, le Camere di commercio, gli ordini professionali, le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, etc.

In secondo luogo, ci si domanda secondo quali modalità debbano essere acquisiti questi pareri, con quali tempi d'acquisizione: se prima della formulazione della proposta di intesa da parte della Regione, oppure prima della conclusione dell'intesa, o dopo l'intesa, ma prima della

⁹⁵ Per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, p. 143ss., vanno ricompresi solo ed esclusivamente le autonomie territoriali individuate dall'art. 114, co. 1, Cost.; sostiene, invece, una tesi estensiva F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1180 ss.

presentazione del progetto di legge alle Camere⁹⁶. E, ancora, si ci chiede con quali procedure debbano essere resi i pareri, se tramite consultazioni orali, pareri scritti, conferenze collettive che riuniscano i rappresentanti degli enti da consultare; ed infine, ci si interroga su colui a cui spetterebbe attivare la consultazione e raccoglierne l'esito⁹⁷.

Inoltre, non è chiaro quale efficacia rivestono i pareri rispetto ai contenuti dell'intesa e quale organo regionale deve definire gli elementi indicati.

⁹⁶ Si veda pure M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., p. 9 ss.; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pesanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, Torino, 2004, p. 313 ss. Tutti gli autori sembrano preferire la tesi per cui la consultazione degli enti locali deve precedere la presentazione del progetto di legge alle camere per l'approvazione delle forme e condizioni particolari di autonomia.

⁹⁷ Si veda PIZZETTI, in *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, giugno 2001, p. 1191 ss., rileva «L'effettivo esercizio della funzione consultiva dipenderà molto dall'equilibrio politico che verrà in concreto a determinarsi tra i diversi livelli di governo di volta in volta coinvolti. Una consultazione di tutti gli enti del settore non è immaginabile: tendenzialmente potrebbe essere utilizzato il criterio della maggiore rappresentatività (si pensi ad esempio ad ANCI e UPP); che si potrebbe obiettare che quasi tutte queste questioni non possono essere stabilite una volta per tutte con legge, e tanto meno unicamente con legge statale, ma solo che tali problemi esistono e difficilmente possono tutti essere risolti di volta in volta e all'interno delle singole procedure di concertazione».

A fronte di queste problematiche emerge l'esigenza dell'emanazione di una disciplina di dettaglio, attraverso atti normativi regionali e statali. Sul punto si osserva che se fossero necessarie normative di esecuzione e di attuazione al fine di definire nel dettaglio il procedimento individuato nell'art. 116, co.3°, lo strumento per l'attivazione del regionalismo differenziato sarebbe impraticabile sino all'entrata in vigore di tali discipline.

Finora, in dottrina, è prevalsa la tesi che privilegia questa posizione⁹⁸, ma, in verità, in considerazione dell'essenzialità della disposizione costituzionale, appare eccessiva una imprescindibile emanazione di atti normativi statali e regionali che disciplinassero preventivamente tutti gli aspetti del procedimento⁹⁹.

Dunque è più realistico ipotizzare l'utilizzo delle normative già vigenti che definiscono i rapporti interni tra gli organi statali e quelli regionali; mentre, per quegli aspetti procedurali non già disciplinati in precedenza, si potrebbe auspicare una disciplina caso per caso, oppure acquisire un accordo sul piano politico o interistituzionale per le modalità di attuazione dello speciale procedimento di differenziazione.

⁹⁸Cfr. R. GRANATA, *Alcune riflessioni sugli effetti nell'ordinamento della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Costituzione, Regioni e autonomie locali, op.cit.*, vol. II, p. 33 ss.

⁹⁹Cfr. B. CARAVITA, in *La Costituzione*, cit., p. 144, il quale espressamente ritiene la disciplina contenuta nell'art. 116, co.3, «immediatamente applicabile, non essendo necessaria una previa legge che disciplini le procedure per la formazione dell'accordo».

Ciò non vuol dire che non si possa utilizzare una previa disciplina generale del procedimento, soprattutto a livello della Regione; tuttavia, anche l'emanazione di una siffatta disciplina dovrà prevedere margini di elasticità e rispondenza alle esigenze di adattamento delle procedure allo specifico oggetto dell'intesa di volta in volta proposta¹⁰⁰.

Sul piano procedimentale giova sottolineare che, anche se la concessione della maggiore autonomia si pone come garanzia di stabilità della differenziazione per la singola Regione, non si possono, però, sottacere le difficoltà che l'attuazione del meccanismo previsto nell'art. 116, co. 3° potrebbe incontrare sul piano degli equilibri politici e istituzionali.

Quest'ultimo dipende, infatti, da due circostanze indipendenti dalla volontà degli organi regionali: la prima è il raggiungimento dell'intesa con lo Stato; la seconda è costituita dall'approvazione di una legge del Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti, che *«non dovrebbe poter modificare il contenuto dell'intesa, ma dovrebbe solo approvarla e*

¹⁰⁰Con una prospettiva del tutto differente, ma con esiti concreti probabilmente non molto distanti, cfr. l'opinione di F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance*, il quale dichiara di non voler affatto sostenere *«che tutti i problemi di carattere generale posti dall'attuazione dell'art. 116 debbano essere risolti con legge dello Stato (e meno che mai con una normale legge ordinaria) ma solo che tali problemi esistono e difficilmente possono tutti essere risolti di volta in volta singolarmente e all'interno delle singole procedure di concertazione»*.

costituire l'involucro formale che la contiene e la tramuta da accordo Stato-Regione in fonte normativa dell'intero ordinamento»¹⁰¹.

È chiaramente impossibile, tuttavia, imporre al legislatore un obbligo giuridico in tal senso, tant'è che è addirittura richiesto il raggiungimento della maggioranza assoluta in entrambe le Camere del Parlamento.

Bisogna constatare, quindi, che per le Regioni persiste l'intrinseca difficoltà costituita dalla cosiddetta "doppia autorizzazione centrale", per cui l'intesa è in grado di condizionare la legge solo nei contenuti, ma non certo nell'*an*¹⁰².

¹⁰¹Così N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, *op.cit.* p.57.

¹⁰²R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. *Alcune tesi per aprire il dibattito*", in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 9 ss.: Si guarda ai contenuti individuati dalla Lombardia, che probabilmente è la Regione in fase più avanzata nella formulazione delle richieste d'intesa, sembra di trovare conferma della difficoltà di individuare richieste specifiche che solo attraverso il particolare meccanismo dell'art. 116 possano essere avanzate: *a)* nel settore della tutela ambientale, le richieste della Lombardia sembrano soddisfabili o attraverso la comune legislazione ordinaria (o addirittura la sua interpretazione) o attraverso normativa comunitaria (che già si sta muovendo in direzione della correlazione diretta tra danno e risarcimento ambientale); *b)* nel settore dei beni culturali, gli obiettivi indicati sembrano tutti realizzabili attraverso il meccanismo collaborativo di cui all'art. 118.3 Cost.; *c)* in materia di organizzazione della giustizia di pace, non si vedono specifici oggetti che richiedono una legislazione regionale, ma semmai una collaborazione amministrativa tra Stato e Regione che probabilmente potrebbe già essere attuata oggi, senza ricorrere all'art. 116; *d)* in materia di organizzazione sanitaria, è lo stesso documento lombardo a precisare che ciò che serve è una favorevole e stabile interpretazione dell'attuale assetto delle competenze; *e)* nel settore della comunicazione, è difficile comprendere in quali termini si intenda formulare l'intesa, se non in quelli di una riserva di quota del canone RAI e dei proventi pubblicitari da investire in informazione locale; *f)* in

In conclusione può affermarsi che il regionalismo differenziato è tutt'altro che un risultato costituzionalmente obbligato; si presenta, piuttosto, come un obiettivo tendenziale, che può essere realizzato nella misura in cui le Regioni riescano ad accordarsi con il Governo circa le forme e le condizioni della differenziazione, facendo i conti con le dinamiche interne alle forze politiche parlamentari.

2.1. (segue) limiti sostanziali

Circa i limiti sostanziali, si osserva che il «*rispetto dei principi di cui all'articolo 119*»¹⁰³ costituisce il primo limite esplicito che l'art. 116, co. 3° impone alla legge “atipica”, ai fini della concreta individuazione dei contenuti della differenziazione regionale.

Analizzando la portata di tale limite, il primo interrogativo che si pone è se le forme e condizioni di autonomia che lo Stato concorda nell'intesa con la Regione siano da riconoscersi condizioni finanziarie ordinarie

tutti gli altri settori è difficile trovare qualche rivendicazione che punti davvero a “nuove competenze” o a “forme particolari di autonomia”. Si tratta piuttosto di temi che rientrano già ora nelle attribuzioni regionali, anche se la legislazione ordinaria e i comportamenti ostruzionistici e non collaborativi delle strutture ministeriali impediscono alla Regione di affrontarli” adeguatamente; oppure si tratta di incrementare le risorse trasferite alla Regione.

¹⁰³E. CASTORINA, *Il nuovo modello costituzionale di finanza regionale e locale (spunti di riflessione intorno all'art. 119 Cost.)*, in *Nuove autonomie*, 2007, vol. 16, fasc. 1, p. 97 ss.

invariate e, quindi, affidate in sostanza alla capacità di “autofinanziamento” della Regione, oppure se l’intesa possa – o debba – prevedere l’attribuzione di maggiori risorse finanziarie, in particolare sotto forma di incrementi di entrate proprie o di incrementi della compartecipazione al gettito di tributi erariali.

Le soluzioni avanzate finora non sono univoche. Al riguardo, ampiamente condivisa è l’affermazione secondo cui i principi dell’art. 119 Cost. imporrebbero la “sostenibilità finanziaria” delle maggiori forme e condizioni di autonomia regionale¹⁰⁴, sia nel senso che le nuove funzioni attribuite siano finanziariamente coperte, sia che vengano rispettati gli equilibri del sistema finanziario regionale¹⁰⁵.

Invece, non v’è convergenza sull’ipotesi che lo Stato possa non soltanto “concedere” ma anche “finanziare” la differenziazione.

Tale ultima posizione è sorretta da valide argomentazioni: innanzitutto, il testo della norma costituzionale autorizzerebbe implicitamente un certo margine di differenziazione regionale anche sul piano dell’autonomia finanziaria, in virtù del rinvio ai soli principi dell’art. 119 Cost., discostandosi, in tal modo dalla c.d. «bozza Amato», che invece

¹⁰⁴C. CALVIERI, *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2013, fasc. 1, p. 51 ss.; G. D’IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali*, *op.cit.*, p. 4.

¹⁰⁵G. DE PAULIS, *La perequazione della capacità fiscale secondo l’art. 119 della Costituzione*, in *Tributi locali e regionali*, 2005, vol. 10, fasc. 3, pp. 319-324.

conteneva il riferimento a tutte le disposizioni dell'art. 119, escludendo decisamente ogni deroga al regime finanziario comune¹⁰⁶. In secondo luogo, il quarto comma dell'art. 119 Cost. dispone che *“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*, senza discernere in ordine al titolo di tale attribuzione; per cui, laddove la legge di attuazione dell'art. 116, co. 3° prevedesse il riconoscimento alla Regione di ulteriori funzioni che importino costi aggiuntivi, sarebbe lo stesso principio dell'art. 119, co. 4° ad imporre anche la previsione delle corrispondenti fonti di finanziamento, in deroga al regime finanziario ordinario.

La seconda questione riguarda l'individuazione dei principi cui rinvia l'art. 119¹⁰⁷; operazione, questa, tutt'altro che semplice, non solo per l'evidente soggettività di ogni operazione ermeneutica volta ad estrarre i principi da un determinato testo normativo, ma anche per la difficoltà di

¹⁰⁶F. PICA, *Il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione: questioni di interpretazione*, in *Rivista dei tributi locali*, 2002, vol. 2, fasc. 1, pp. 7-10; A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI, G.C. DEMARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale - Atti del convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 238, nonché in A. D'ATENA, *L'Italia verso il «federalismo». Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 226 ss.

¹⁰⁷A. MORRONE, *La nuova Costituzione finanziaria. La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, vol. 48, fasc. 6, p. 4079 ss.

ordinare le diverse norme contenute nell'art. 119 in un disegno organico, che possa fungere da parametro dicostituzionalità per le opzioni di differenziazione regionale da introdurre nella legge attuativa dell'art. 116,co. 3^o¹⁰⁸.

Da qui, una mera elencazione esemplificativa dei principi di cui all'art.119, senza alcuna pretesa di esaustività né, tantomeno, di organicità:

a) il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, diversi dallo Stato, individuati nell'art. 114 Cost.;

b) il principio dell'autonoma disponibilità, dei suddetti enti, di risorse finanziarie sotto forma di tributi propri, di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili alloro territorio, nonché di un proprio patrimonio;

c) il principio della perequazione territoriale in relazione alla diversa capacità fiscale per abitante;

d) il principio dell'equilibrio complessivo o del necessario coordinamento tra il regime finanziario di ciascun ente territoriale da un

¹⁰⁸ F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art.119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria: Legislazione e giurisprudenza tributaria*, 2002, vol. 45, fasc. 2, p. 585 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un'economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.1483, secondo il quale «il finanziamento dell'autonomia differenziata -e trattato in modo non adeguato, in quanto l'art. 119 non offre alcuna indicazione al legislatore ordinario sui criteri che dovrà utilizzare quando singole Regioni otterranno più ampie competenze legislative».

lato, e il sistema complessivo della finanza pubblica nonché il sistema tributario generale, dall'altro;

e) il principio della integrale copertura finanziaria delle funzioni pubbliche attribuite ai diversi enti territoriali;

f) il principio del necessario bilanciamento tra regime finanziario ordinario e un normale esercizio delle funzioni pubbliche e scopi diversi: promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale; rimozione degli squilibri economici e sociali; effettivo esercizio dei diritti della persona;

g) il principio del divieto di indebitamento, salvo che per spese di investimento;

h) il principio di esclusione di garanzie finanziarie dello Stato sui prestiti contratti.

Come si può osservare i principi desumibili dall'art.119 Cost. si presentano come strutturalmente autonomi e pariordinati, al contempo, possono rivelare significati reciprocamente incompatibili e antinomici, per cui si rende necessaria una valutazione in concreto che definisca un ordine di prevalenza.

Inoltre, gli stessi principi costituiscono un parametro "mobile", poiché il loro significato dipende inevitabilmente da circostanze e situazioni che

possono mutare nel tempo, come ad esempio accade per il principio di perequazione o per l'esigenza di solidarietà sociale¹⁰⁹.

Da quanto detto, si possono ricavare le seguenti osservazioni: il limite del rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. costituisce, certamente, il primo parametro di legittimità costituzionale delle leggi atipiche attuative del regionalismo differenziato, anche se non è affatto predefinito in maniera assoluta nel testo costituzionale.

È così necessario che il contenuto dell'intesa tra Stato e Regione recepisca un determinato assetto organico dei principi ricavabili dall'art. 119 e che sia duttile, capace, cioè, di adattarsi alla "mobilità" nel tempo del limite imposto dall'art. 119, prevedendo espressamente clausole di salvaguardia e meccanismi di compensazione in grado di assicurare flessibilità al modello scelto.

Il secondo limite, invece, di ordine sostanziale che l'art. 116, co. 3 espressamente prevede per la legge di differenziazione è dato da una rigida circoscrizione degli ambiti materiali in cui è consentita la previsione delle maggiori forme e condizioni di autonomia regionale.

La norma, infatti, limita la possibilità di attivazione dello speciale meccanismo di differenziazione alle sole materie di potestà legislativa

¹⁰⁹G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, fasc. 1, p. 127 ss.; M. VILLONE, *Interventi (20 e 27 novembre e 4 dicembre 2001)*, *op.cit.*, pp. 142-143 e p. 173.

concorrente, nonché a tre materie di legislazione esclusiva, ovvero l'organizzazione dei giudici di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Inoltre, altro aspetto rilevante della questione coinvolge la tematica dell'eventuale attribuzione di risorse finanziarie aggiuntive a vantaggio della Regione interessata; attribuzione che andrà commisurata alle effettive esigenze finanziarie, riferibili specificamente alle materia oggetto dell'intesa.

Se per un verso, un riferimento, sia pure in termini generali, alle esigenze finanziarie della specifica materia è da ritenere indispensabile¹¹⁰, dall'altro, chiaramente, l'attribuzione di maggiori risorse finanziarie non sarà assoggettabile ad alcun vincolo di destinazione, pena la violazione del principio fondamentale dell'autonomia di spesa degli enti territoriali.

¹¹⁰T. MIELE, *Il federalismo fiscale. L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione nella prospettiva del federalismo solidale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, vol. 7, fasc. 7. p. 689 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'Articolo 119, op. cit.*, p. 1475 ss., per il quale, nel caso di passaggio di materie dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato alla legislazione concorrente «*I finanziamenti per la copertura delle spese associate al maggior potere legislativo attribuito alle Regioni non potranno che prendere la forma di contributi specifici*». Secondo l'autore, «*lo Stato non potrebbe che trasferire a una Regione risorse corrispondenti a quelle previste sul bilancio dello Stato nell'anno in cui (o negli anni precedenti a quello in cui) il nuovo ordinamento venne avviato*»; di talché, «*l'apposizione di un vincolo di destinazione sui trasferimenti erariali destinati a finanziare questo tipo di attività regionale sembra del tutto naturale, anche in relazione agli scarsi margini di manovra sui contenuti allocativi che verranno consentiti a questo tipo di attività*».

Ancora, va evidenziato che tutte quelle norme della Costituzione che non regolano la suddivisione di funzioni tra Stato e Regioni e che, dunque, siano da ritenere estranee alla definizione del rapporto tra l'ambito dell'autonomia regionale e quello di spettanza dello Stato centrale costituiscono un ulteriore limite ai contenuti della legge di differenziazione; limite implicito che potrebbe essere definito "ontologico", in quanto connesso con la specifica funzione affidata dall'art. 116, co. 3° alla legge di differenziazione.

Una problematica rilevante appare quella di definire se, in quale maniera e in che misura le ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale riconosciute dalle leggi attuative del regionalismo differenziato possano incidere anche su Comuni, Province e Città metropolitane e, dunque, su soggetti diversi dallo Stato e dalla Regione interessata.

Ad esempio, ci si può chiedere se sia possibile ipotizzare una deroga al principio costituzionale che riconosce a tali enti la potestà regolamentare c.d. "strumentale" per la disciplina dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle loro funzioni (art. 117, co. 6°), oppure se sia possibile immaginare una deroga ai principi dell'art. 118, co. 1, Cost. sulla allocazione-distribuzione delle funzioni amministrative¹¹¹.

¹¹¹F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, fasc. 2/3, p. 239 ss.

In merito si propende per la soluzione negativa, soprattutto in considerazione dell'incidenza che la maggiore autonomia regionale andrebbe ad esplicare sulla posizione costituzionale degli altri enti diversi dallo Stato e, soprattutto, nel senso di un ridimensionamento delle loro garanzie generali.

Per tali ragioni, si può sostenere che, ad esempio, i principi dell'art. 118, co. 1° non possono tollerare alcuna deroga da parte dello strumento dell'art. 116, co. 3°, mentre si può riconoscere che la legge "atipica" presenta una evidente incidenza sulla sfera dei poteri degli enti locali, andando ad integrare e specificare il modello applicabile uniformemente su tutto il territorio nazionale, in relazione alla specificità delle esigenze della singola Regione.

Di qui l'importanza di acquisire il parere degli enti locali nel corso del procedimento finalizzato a riconoscere una maggiore autonomia regionale.

3.I contenuti della legge di differenziazione regionale e suoi effetti sul sistema delle fonti

La questione certamente più importante del regionalismo differenziato è rappresentata dall'individuazione dei contenuti della legge rinforzata

prevista nell'art. 116, co.3°, Cost.e dalla definizione dei possibili effetti derivanti dalla differenziazione, per quel che concerne il sistema delle fonti, così come delineato a partire dalla legge di revisione costituzionale del 2001.

Innanzitutto, è necessario riaffermare che dal testo dell'art. 116, co. 3°, Cost. non è possibile inferire che la maggiore autonomia regionale debba necessariamente esplicitarsi solo sul versante della potestà legislativa e solo nel senso dell'automatico spostamento, a favore della Regione, delle singole materie tra un tipo di potestà legislativa e l'altro: la riqualificazione delle materie di potestà concorrente in materie di potestà residuale regionale e la riqualificazione delle materie di potestà esclusiva statale in materie di potestà concorrente, a loro volta, di potestà residuale regionale.

Tale soluzione, però, non persuade; dunque, fermo restando il necessario rispetto dei vincoli procedurali e dei limiti sostanziali sopra richiamati, non esistono soluzioni obbligate o “meccaniche” in ordine al contenuto della legge “atipica”.

La legge *ex art. 116, co. 3, Cost.* ha la funzione di riconoscere alla singola Regione «*ulteriori forme e condizioni di autonomia*»; con tale meccanismo potranno essere disciplinati tutti gli aspetti relativi alla individuazione delle diverse sfere di autonomia regionale e del loro

rapporto con le attribuzioni e i poteri dello Stato centrale, per ciascuna delle materie elencate nel terzo comma dell'art.117 e per le tre materie comprese nell'elenco del secondo comma¹¹².Si apre, in tal modo,uno scenario che presenta una vasta gamma di opzioni che, come è logico, avranno come termine di riferimentoquel “modello ordinario” di rapporti tra Stato e Regioni che, attualmente, non risulta ancora del tutto determinato, né tanto meno consolidato, ma che potrà essere arricchito e precisato proprio dall'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.

¹¹²E. GIANFRANCESCO, in *Le Regioni italiane e la giurisdizione*, in www.issfra.it, p. 1 ss. sostiene che l'ipotesi dell'ampliamento delle competenze regionali in materia di ordinamento giudiziario vada analizzata scrupolosamente e con prudenza. Per F. SORRENTINO, in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*, www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi, appare «facile in questo ambito rompere il delicato cristallo della garanzia della terzietà ed indipendenza del giudice, consentendo l'inserimento di elementi legati al circuito della rappresentanza politica od anche degli interessi organizzati, tanto più in situazioni nelle quali segmenti della rappresentanza politica assumono una posizione ostile nei confronti della giurisdizione, ora in quanto la giurisdizione viene vista come il baluardo della statualità unitaria più difficile, ma anche ultimo, da espugnare, ora in nome di una contrapposizione tra politica e magistratura che vorrebbe la prima sottratta alle regole dello stato di diritto». Per ulteriori approfondimenti si veda anche, S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, maggio 2004, www.forumcostituzionale.it, p. 1 ss.

3.1. La legge di differenziazione e le possibili deroghe al sistema di riparto delle competenze legislative e regolamentari

Con riguardo alle possibili deroghe che la legge di differenziazione può apportare al riparto delle competenze normative, così come delineato nel modello costituzionale “comune” si osserva, anzitutto, come la legge di differenziazione sembra limitarsi semplicemente a riqualificare la competenza legislativa spettante alla Regione in una determinata materia. Si pensi, ad esempio, al caso in cui una delle tre materie individuate nell’art. 116, co. 3°, rientrante nella legislazione esclusiva dello Stato, venga semplicemente ridenominata come materia di legislazione concorrente.

In tale evenienza, sul legislatore regionale, circa la materia “devoluta” dalla legge atipica, incomberebbe il rispetto dei soli principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, mentre le norme direttamente operative o “di dettaglio” sarebbero affidate alla potestà legislativa della Regione¹¹³.

Inoltre, in virtù dell’art. 117, co. 6°, Cost., la potestà regolamentare – che compete allo Stato solo nelle materie di legislazione esclusiva –

¹¹³ R. BIN, *op. cit.*, p. 9, obietta: «Nelle materie concorrenti, comunque, il problema non è soltanto né principalmente il limite dei principi fondamentali, ma la ben più vasta questione della definizione delle materie».

spetterebbe alla Regione, per effetto della semplice riqualificazione della competenza legislativa da esclusiva statale a concorrente.

Ma per quanto già detto circa le opzioni di contenuto della legge di differenziazione regionale in relazione al limite costituzionale, dovrebbe considerarsi configurabile su un piano teorico l'eventuale scelta di una legge atipica che "trasformi" una materia precedentemente oggetto di legislazione esclusiva statale in materia di potestà legislativa concorrente di Stato e Regione, conservando, al contempo, una qualche potestà regolamentare in capo allo Stato, purché tale da armonizzarsi con l'inevitabile potere regolamentare della Regione¹¹⁴.

Tuttavia, anche il modello generale disegnato dall'art. 117 Cost. non appare precisamente definito, ragion per cui è necessario che la legge di differenziazione diretta ad attribuire alla Regione una nuova potestà legislativa di tipo concorrente precisi, in termini chiari ed univoci, diversi aspetti rilevanti sui quali le disposizioni costituzionali, al momento, non forniscono dettagli.

¹¹⁴Da questo punto di vista l'unico limite invalicabile sembrerebbe rappresentato dall'impossibilità di prevedere il mantenimento di una riserva di regolamento statale in una materia affidata alla legislazione concorrente; in questo caso, la maggiore autonomia regionale assumerebbe i contorni di un'autonomia di semplice facciata, in quanto la Regione potrebbe sì legiferare, ma non emanare i regolamenti per dare esecuzione o attuazione alle proprie leggi.

La prima questione attiene all'ampiezza del ruolo dello Stato circa la definizione dei principi fondamentali della legislazione in materia e l'emanazione di discipline di diretta applicazione o di dettaglio, da considerare in subordine rispetto alla legislazione regionale; l'altra concerne l'esclusione totale o parziale del potere regolamentare dello Stato, oppure se esso permanga, pur sempre in maniera recessiva rispetto alla normazione della Regione, nella materia riqualficata come nella legislazione regionale concorrente. Infine, esiste un terzo aspetto della questione, ovvero se l'attività normativa per l'attuazione delle direttive dell'Unione europea e l'esecuzione degli accordi internazionali in materia debba attenersi all'assetto delle competenze stabilito nell'art. 117, co. 5°, Cost., per cui spetterebbe alla Regione, insieme alla partecipazione alla formulazione degli atti normativi comunitari; ci si chiede, infine, se sia consentito al legislatore statale formulare una disciplina specifica con relativa clausola di rinvio in caso di inadempimento da parte della Regione formalmente competente e se possano essere previste modalità particolari per l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato.

L'art. 116, co. 3 Cost. prevede anche, come ulteriore forma di riqualficazione, la traslazione alla legislazione residuale della Regione di materie affidate in via generale alla potestà concorrente. In tale

evenienza i principi della legislazione statale non sarebbero più operativi nei confronti del legislatore regionale in quella determinata materia.

Un altro scenario ipotizzabile, ma poco verosimile, sarebbe lo spostamento di una materia rientrante nella legislazione esclusiva statale tra quelle di legislazione regionale residuale, con l'effetto di escludere, in via di principio e pressoché totalmente, la competenza normativa dello Stato in materie che esigono una disciplina unitaria e l'attribuzione alla competenza accentrata di un solo organo normativo, così come stabilito dalla legge di revisione costituzionale del 2001.

Come già sottolineato, l'art. 116 co. 3, Cost. prevede un ampio ventaglio di opzioni, che non riguardano meramente la semplice ridenominazione dei tipi di potestà legislativa attribuita alla Regione nell'ambito delle specifiche materie, per cui sono numerose le possibilità, per quanto attiene all'assetto dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali, che la legge di differenziazione potrebbe adottare, sempre nel rispetto della formale qualificazione delle materie di cui all'art. 117 Cost.¹¹⁵. Ribadendo l'incompletezza del modello costituzionale disegnato

¹¹⁵ R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, *op.cit.*, p. 9, sottolinea, tuttavia, che: «lo Stato ha fatto ricorso alle proprie attribuzioni "esclusive" per giustificare ogni tipo di incursione nelle materie di competenza regionale e per bloccare incursioni regionali in esse. La tutela della concorrenza, per es., è servita per imporre regole in tutti i settori a rilevanza economica (agricoltura, servizi pubblici locali, appalti, turismo, indicazione d'origine dei prodotti

dal legislatore per quanto riguarda le connessioni e le competenze di Stato e Regioni circa il potere regolamentare e il potere di attuazione delle direttive dell'Unione europea, si possono, dunque, formulare precisazioni ulteriori in merito alla disciplina dell'autonomia differenziata.

La differenziazione regionale potrebbe esplicitarsi ancora in un'altra forma: riconoscendo alla Regione, nelle materie di legislazione esclusiva statale in cui la stessa è possibile, un potere normativo più limitato rispetto alla competenza legislativa concorrente e da esercitare principalmente sul piano del potere regolamentare, per cui lo Stato conserverebbe la competenza generale per la disciplina sostanziale di rango legislativo. In pratica la Regione eserciterebbe la potestà regolamentare per soddisfare l'esigenza di adattare alla propria realtà politica e sociale la disciplina legislativa sostanziale emanata dallo Stato, senza che siano operanti le specifiche deleghe di cui all'art. 117, co. 6°.

In questo senso la legge di attuazione dell'art. 116, co. 3° potrebbe prevedere anche l'attribuzione generale di potestà legislativa alla Regione ai fini della allocazione-distribuzione delle funzioni

ecc.); mentre l'ordinamento civile è il titolo richiamato per bloccare le norme regionali in materie di consorzi di bonifica, di formazione professionale in azienda e di apprendistato, di tutela dei beni culturali, di coordinamento informatico, di gestione dei servizi pubblici, o per giustificare norme statali di dettaglio in materia di tutela del lavoro, spettacolo, impiego regionale e locale».

amministrative tra la stessa Regione, le Province e i Comuni, infrangendo in tal modo il monopolio statale in ambito legislativo¹¹⁶.

Si verificherebbe, pertanto, una chiara deroga al sistema delle fonti sull'allocazione delle funzioni amministrative, così come delineato nell'art. 118, co. 2, ove la titolarità del potere di conferire le funzioni amministrative agli enti locali è connessa alla competenza legislativa, in ordine alla disciplina sostanziale della materia. Sembra chiaro, d'altro canto, che l'attribuzione della potestà legislativa per l'allocazione delle funzioni amministrative deve essere espressamente conforme ai principi generali contenuti nell'art. 118, co. 1°, Cost., e non in violazione dei limiti costituzionali sanciti a protezione delle sfere di autonomia dei soggetti diversi dallo Stato e dalla Regione.

Per quanto riguarda il conferimento della potestà regolamentare generale, vanno puntualizzati almeno tre profili, attraverso cui esso potrebbe essere attuato.

In primo luogo, il potere regolamentare va definito mediante criteri sostanziali, che consentano di definire chiaramente l'attività di normazione e di distinguerla dall'attività amministrativa, osservando i

¹¹⁶Con specifico riferimento alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» si veda M. CECCHETTI, *Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, n. 2, p. 399 ss., che sostiene una soluzione di tal fatta rispetto alla «riattribuzione» alle Regioni della potestà legislativa concorrente.

diversi criteri di riparto delle competenze previsti nel Titolo V della Costituzione, e va contemplata una specifica disposizione tesa ad includere nella funzione normativa anche l'attività di produzione di norme a contenuto o fondamento tecnico-scientifico.

In secondo luogo, vanno precisate le tipologie di regolamenti adottabili dalla Regione in relazione agli specifici contenuti normativi; si pensi, ad esempio, alla potestà regolamentare di esecuzione, attuazione e integrazione di discipline legislative sostanziali di derivazione statale, all'attribuzione di un potere regolamentare esecutivo e attuativo in deroga ai regolamenti statali previgenti, alla delegificazione di discipline legislative statali previgenti o alla loro autorizzazione.

In terzo luogo occorre contemplare una clausola di salvaguardia per il potere regolamentare statale, al fine di preservare un'uniformità di disciplina e garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e il soddisfacimento di esigenze unitarie.

Infine, potrebbe rivelarsi efficace l'introduzione di una clausola finale generale, operativa sia per la legislazione sia per il potere regolamentare, volta a definire chiaramente il ruolo dello Stato e la sua competenza ad emanare discipline a carattere recessivo o cedevole negli ambiti affidati alla normazione della Regione.

Tale clausola rivestirebbe, in tal modo, un ruolo di compensazione generale, garantendo le esigenze unitarie, ed eliminerebbe lo svantaggio di una eccessiva rigidità del modello di differenziazione regionale adottato, che potrebbe caratterizzare le prime fasi sperimentali dell'attuazione del meccanismo previsto dall'art. 116, co. 3¹¹⁷.

Da quanto argomentato finora si può trarre l'importante riflessione secondo cui il regionalismo differenziato, nella sua concreta realizzazione, ha la forza di ridefinire il complessivo assetto dei rapporti tra le fonti statali e regionali, con soluzioni assai varie rispetto al modello costituzionale di base, per cui appare chiaro anche che la stessa fonte statale, sia che si tratti di legge che di regolamento, si presenterà in modo differenziato nelle diverse realtà regionali alle quali si rivolga.

4.Gli atti normativi statali incidenti sull'autonomia differenziata: nuove fonti e apposite procedure

Per quanto concerne i contenuti qualificanti la legge atipica, sembrerebbero auspicabili disposizioni che vadano oltre la sola disciplina della ripartizione delle competenze tra Stato e regione, nella

¹¹⁷Sul punto, diffusamente, si veda A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della formazione*, in *federalismi.it*, 2002, p. 2 ss.

prospettiva della costruzione di un sistema di autonomia differenziata quanto più flessibile possibile, al fine di evitare l'eventualità di una conflittualità paralizzante e per una migliore funzionalità in concreto.

La modifica in senso restrittivo delle «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» riconosciute ad una Regione non può essere considerata subordinata alla utilizzazione dello speciale meccanismo previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., ossia all'emanazione di una nuova legge "atipica", che presenta nei contenuti disposizioni antitetiche rispetto a quelle contemplate nella prima differenziazione.

Per questo motivo si può anche ipotizzare l'istituzione di nuove fonti, approvate con procedimenti più snelli di quello previsto dalla Costituzione, per diminuire il tasso di rigidità del nuovo regime di autonomie ed agevolare in modo quanto più completo la correzione in senso "riduttivo" delle forme e condizioni particolari di autonomia regionale, sia in caso di restituzione concordata tra lo Stato e la Regione, sia in caso di restituzione unilaterale da parte della Regione, che non riesca a soddisfare tutti gli impegni assunti e voglia fare così ritorno, in tutto o in parte, al modello costituzionale "comune".

Nel caso di restituzione concordata, la legge di differenziazione potrebbe contemplare l'adozione di un atto normativo del Governo, sul modello dei d.p.r. di attuazione degli statuti speciali, previa intesa con la Regione;

nel caso di restituzione unilaterale sarebbe sufficiente l'adozione di una semplice legge regionale, soprattutto se approvata a maggioranza qualificata.

Entrambe le soluzioni non contrasterebbero con la riserva di legge rinforzata prevista nell'art. 116, co.3, Cost., riguardante il riconoscimento di forme e condizioni di maggiore autonomia, assicurando, in tal modo, una maggiore efficienza del sistema di autonomia regionale differenziata.

Procedendo con l'analisi dei contenuti della legge di differenziazione, si può affermare che la definizione di adeguate sedi e strumenti permanenti di raccordo tra lo Stato e la Regione, mediante forme di attiva collaborazione, potrebbe rivelarsi determinante, favorendo un corretto ed efficiente funzionamento della differenziazione regionale.

La prospettiva del regionalismo differenziato si presenta attualmente "sperimentale" proprio in forza della sua *ratio* volta ad avviare «un'esperienza di regionalismo quodammodo progressivo»¹¹⁸ che, per sua natura, non può essere ancorato ad un impianto fin troppo rigido nel disciplinare le relazioni Governo centrale e governi locali. Dunque, il regionalismo differenziato, che si configura sperimentale nella stessa sua essenza, potrà trovare reale attuazione non nella rigida "confinazione"

¹¹⁸Così, ancora, A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione*, op. cit., p. 2 ss.

delle competenze statali e regionali, bensì nella creazione di un sistema efficiente e flessibile.

Il raccordo permanente tra Stato e Regioni, con una puntuale definizione di sedi e strumenti, costituirà il contenuto qualificante della differenziazione regionale, anche con l'istituzione, con la legge "atipica", di un comitato paritetico stabile, di cui farebbero parte rappresentanti dello Stato e della Regione, nominati dalle due Camere del Parlamento e dal Consiglio regionale, in egual numero di membri.

All'istituzione di un comitato paritetico stabile potrebbe affiancarsi una procedura di necessaria concertazione allo stesso affidata, secondo il meccanismo delle c.d. "intese deboli", le quali autorizzerebbero lo Stato a decidere in maniera unilaterale e con idonea motivazione, in caso di mancato accordo con la Regione entro un termine prestabilito, rappresentando le ragioni dell'altra parte, le motivazioni per cui non sia stata raggiunta l'intesa, nonché le argomentazioni poste a fondamento della decisione unilaterale.

Questo accadrebbe per alcuni degli atti normativi ancora affidati alla competenza dello Stato negli ambiti coperti dal regime differenziato di autonomia regionale, come nel caso in cui si sia stabilita una clausola di salvaguardia del potere regolamentare dello Stato a tutela delle esigenze unitarie e nel rispetto del principio di sussidiarietà; oppure quando esso

voglia avvalersi della potestà legislativa mantenuta allo Stato per riservare nuove funzioni amministrative agli organi centrali rispetto all'assetto definito al momento della differenziazione; oppure si pensi ancora all'ipotesi in cui lo Stato, attraverso l'esercizio dei propri poteri normativi, sia in grado di determinare la riduzione o comunque la riquantificazione delle risorse finanziarie della Regione. L'esatta attivazione e conclusione della procedura qui esplicitata dovrebbe costituire la condizione di efficacia per quel determinato atto nel territorio della Regione.

5. La novità introdotta dalla legge di stabilità 2014

Una novità di rilievo nella materia *de qua* è stata introdotta dall'art. 1, co. 157 della legge di stabilità del 2014, che recita:«*anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità*

degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Tale disposto ha una portata innovativa, in quanto costituisce il primo passo per dare nuovo slancio all'attuazione di una disposizione costituzionale atta a favorire la "specializzazione" delle Regioni¹¹⁹.

Vero è che la norma a sua volta richiamata non fornisce puntuali indicazioni ai fini della specializzazione, ma da una lettura congiunta con l'art.116, co.3 emerge al riguardo un quadro fluido.

Sul punto, infatti, la legge di stabilità 2014 sembra aggiungere un ulteriore tassello, nella misura in cui conferisce un ruolo centrale al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali, ai quali spetta gestire i rapporti con la Regione, per pervenire in tempi rapidi all'intesa con lo Stato richiamata dall'art. 116 Cost.

La norma probabilmente consente anche uno *step* ulteriore, come avviene in alcune Regioni, in cui l'intesa raggiunta viene poi trasformata in un progetto di legge, trasmesso al Governo per il prosieguo¹²⁰; o

¹¹⁹ La terminologia utilizzata dalla dottrina per indicare tale prerogativa è stata varia, come ricorda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, pp. 143-144; usa il termine "differenziazione", A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in www.astrid-online.it, p. 1 ss.

¹²⁰ Com'è noto, ciò avviene in alcune regioni speciali, secondo le disposizioni previste nei rispettivi statuti. Tale "anomalia" è evidenziata da T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR,

quando il Governo, dopo aver stipulato l'intesa con il Consiglio o la Giunta, presenti un d.d.l. volto a dare maggiore autonomia alla regione interessata¹²¹. In tal caso l'iniziativa governativa sarebbe di certo suscettibile di approvazione in tempi più celeri.

Ne discende che le lacune relative alla procedura¹²² più che costituire un limite, rappresentano piuttosto il frutto di una scelta consapevole per ponderare gli interessi di tutti gli enti coinvolti (Regioni, Stato ed Enti locali) e, al contempo, permettono di non irrigidire una procedura, orientata com'è alla massima celerità e fluidità.

Un altro aspetto di rilievo attiene sicuramente allo spostamento di risorse dallo Stato alle regioni, dal momento che quest'ultime vedranno attribuirsi accanto a nuove competenze, anche l'incremento della capacità di spesa, ma purtroppo il passaggio di risorse potrebbe non essere così rapido come l'attribuzione di competenze. Di certo risulteranno avvantaggiate quelle Regioni in grado di far comunque

Lineamenti di diritto regionale, Milano, 2012, p. 113, con riferimento agli artt. 35 T.A.A. e 26 F.V.G.

¹²¹ Come peraltro previsto nello "Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007", in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, n. 1, pp. 19-20.

¹²² Sostiene la necessità /opportunità di una "legge-modello" statale, con riguardo, ad esempio, «alla diversa capacità di pressione di cui dispongono le Regioni ed in vista di salvaguardare al meglio quelle più deboli», A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1 ss.

fronte all'assunzione di nuove competenze¹²³, in attesa che lo Stato trasferisca le necessarie risorse.

Al riguardo, dunque, il federalismo a geometria variabile potrebbe portare ad un sistema a tre velocità, specie in ragione della differente ricchezza: Regioni speciali, specializzate ed ordinarie non specializzate.

In virtù di ciò il contenuto della legge atipica approvata secondo il meccanismo di cui all'art. 116, co° 3, Cost. dovrebbe valorizzare, altresì, i meccanismi di cui all'art. 119 Cost. e, in particolare, i commi 3 e 5, creando fondi perequativi e prevedendo interventi speciali, per evitare un'eccessiva disparità tra le regioni.

Gli interventi speciali sono finanziati con contributi speciali del bilancio dello Stato, con finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali; invece, rispetto ai fondi perequativi è possibile modulare in modo differente le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio nazionale. Ed allora è possibile affermare che la maggiore autonomia comporti una rimodulazione di tale

¹²³ La mancata attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. è stata letta anche nel senso che le Regioni non sarebbero in grado di sostenere gli oneri delle competenze aggiuntive; in tal senso, A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. III, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2006, p. 2195.

compartecipazione¹²⁴, a seconda della differente ricchezza di ogni regione.

Al riguardo potrebbe prendersi spunto dalla Germania, che prevede, non l'attribuzione di poteri fiscali autonomi, bensì l'incremento della compartecipazione ai tributi statali. Esso si basa su un sistema flessibile, in cui lo Stato centrale, in forza di disposizioni costituzionali, svolge un ruolo di finanziatore e regolatore, soprattutto nel caso di particolare necessità¹²⁵. Esso si basa sul principio di solidarietà che impone agli Stati più ricchi di mettere a disposizione di quelli più poveri una parte delle entrate finanziarie.

Ci si chiede, però, se anche in Italia esiste un obbligo di solidarietà al momento della specializzazione *ex art.* 116 Cost.

In merito alla perequazione regionale, la Consulta dopo la riforma del titolo V ha assunto un ruolo di rilievo. Da un lato ha sottolineato che gli interventi statali atti a rimuovere gli squilibri tra le Regioni devono avvenire secondo le modalità fissate dall'art. 119, V co., Cost.¹²⁶; da un

¹²⁴Vedi L. ANTONINI, *Impariamo dal federalismo tedesco*, in *Il Sole 24 ore*, 12 agosto 2012, p. 22 ss.

¹²⁵G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli 2007, p. 96: «le modalità di assegnazione della perequazione vengono stabilite in modo che la differenza tra i due valori non venga annullata, perché questo obiettivo sacrificerebbe gli enti erogatori».

¹²⁶Corte Cost., 6 novembre 2009, n. 284, in *Giur. cost.*, 2009; Corte Cost., 6 luglio 2012, n. 176, in *Giur. cost.*, 2012, nell'affermare che vanno osservate le modalità *ex art.* 116 Cost.

altro, nella sentenza n. 176/2012, ha escluso che possa ammettersi nel nostro ordinamento la c.d. perequazione orizzontale, basandosi proprio sul disposto dell'art. 119, co. 3, Cost.¹²⁷, anche se la norma costituzionale nulla dice al riguardo¹²⁸.

induce ad riconoscere un «implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione “verticale” effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione».

¹²⁷ Corte Cost., sentenza del 6 luglio 2012, n. 176, in *Giur. cost.*, 2012: «l'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta dunque a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. È proprio questa “chiamata in solidarietà”, lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5-bis, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre Regioni», puntualizzando che «la disposizione impugnata non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato».

¹²⁸J. DIGESÙ, *La Corte respinge la «chiamata in solidarietà» fra Regioni e la perequazione orizzontale*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2617.

CAPITOLO IV

LA DIFFERENZIAZIONE DELLE FONTI SECONDARIE:

LO STATUTO COMUNALE

Sommario: 1. Gli strumenti della cooperazione e programmazione per un ampliamento della sfera decisionale dell'ente locale. – 2. Il principio di differenziazione e lo Statuto: l'allocazione delle funzioni e il diritto alla diversità. – 3. Lo statuto nel sistema delle fonti: evoluzione, limite dei principi e costituzionalizzazione. – 4. Il modello uniforme statale ed i contenuti ulteriori, la differenziazione per interessi ed obiettivi e gli interessi fondanti.

1. Gli strumenti della cooperazione e programmazione per un ampliamento della sfera decisionale dell'ente locale

Gli enti locali, da alcuni decenni, hanno visto progressivamente aumentare il potere loro attribuito, in base alla quantità di funzioni ad essi trasferita conformemente ai criteri di sussidiarietà e differenziazione.

Al riguardo si evidenzia, anzitutto, come l'autonomia locale non può più considerarsi un'autonomia dettata dall'alto; poteri e funzioni devono, infatti, essere devoluti riconoscendo la capacità di autodeterminazione di Comuni, Province e Comunità montane, anche se le prerogative degli enti locali non possono dirsi pienamente soddisfatte¹²⁹.

Secondo un orientamento, questi ultimi hanno visto trasferiti a sé maggiori poteri, in base al principio di sussidiarietà¹³⁰, contemplato nel

¹²⁹L. CAMARDA, *Autonomia locale e federalismo*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2010, vol. 84, fasc. 16, pp. 1526-1527.

¹³⁰Sul principio di sussidiarietà v. S. CASSESE, *Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area Europea*, in *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, op.cit.; L.VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, p. 1929; V. GOTZ, M. HECKER, *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali, Esperienze a confronto*, Padova, 1999, p. 49 ss.; Y. MENY, *La sussidiarietà in Francia: la sostanza senza la parola*, in *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, F.A. ROVERSIMONACO (a cura di), *Quaderni della Spisa*, Rimini, 1997, p. 127 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Sussidiarietà e Pubbliche amministrazioni*, in F.A. ROVERSIMONACO (a cura di), *Quaderni della Spisa*, Rimini, 1997, p. 85 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. BERTI, G.C. DEMARTINI (a cura di), Edizioni Luiss, 2002, p. 55 ss., il quale evidenzia le nuove condizioni di autonomia costituzionalmente garantita; G. VESPERINI, *Ipotesi locali*, vol. I, Catanzaro-Roma, 1999, p. 363; L. TORCHIA, *Intervento*, in *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), Milano, 1998, p. 72; S. BARTOLE, *Riflessioni conclusive sul principio di sussidiarietà*, in *Sussidiarietà e Ordinamenti Costituzionali*, cit., p. 242 ss.; G. PASTORI, *La sussidiarietà «orizzontale» alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, *ivi*, p.169.

Titolo V della Costituzione, che è stato profondamente incisivo per quanto riguarda la stessa autonomia.

Dopo un periodo di transizione, in cui è stato attuato il decentramento dei poteri degli enti locali, si è poi aperta una nuova fase, in cui le regole normative sono autonome, non imposte dallo Stato, ma ~~che~~ hanno pur sempre una minima caratterizzazione statale.

Così come delineato nel Titolo V della Costituzione, in un'ottica federalista¹³¹, non ci può essere un'autonomia solo sotto il profilo della quantità di poteri trasferiti, ma va privilegiata piuttosto la qualità: la prospettiva è quella di una autodeterminazione degli enti locali mediante uno spostamento del baricentro del sistema amministrativo a favore degli stessi enti. E così al processo di sussidiarietà si accompagna ora il processo di differenziazione: obiettivi, programmi e risultati sono posti in relazione alle diverse esigenze territoriali, alle differenti risorse economiche, contingenze sociali e demografiche.

L'uniformità legislativa, infatti, ostacola l'autonomia e il riconoscimento di specifiche realtà istituzionali e socio-economiche, anche se in questo ultimo ambito la modifica della Costituzione preannuncia un cambiamento, a partire dalla costituzionalizzazione dell'autonomia

¹³¹L. CAMARDA, *Autonomia locale e federalismo*, op. cit., p. 783 ss.

statuaria, che non riconosce meramente un'autonomia per poteri e funzioni.

Ciò comporta un trasferimento dei compiti dagli organi centrali a quelli periferici, senza alcuna interruzione dell'ordine gerarchico di distribuzione delle competenze; fenomeno questo che può essere definito di "deconcentrazione", basato sulla quantità delle funzioni devolute, ma non di effettivo decentramento.

In concreto, il trasferimento quantitativo di poteri si è basato su un modulo iniziale, mentre Stato e Regioni, secondo il criterio di trasferimento dei poteri, ne acceleravano e intensificavano tempi e contenuti¹³², ampliando il modello costituzionale originario¹³³.

Ad aprire una fase nuova nella ridefinizione dei poteri locali ha contribuito *in primis* la l.382 del 1975, il cui contenuto prevede un'attribuzione dei poteri agli enti locali motivata dall'"interesse

¹³² Cfr. W. GIULIETTI, *La funzione di programmazione dell'attività amministrativa mediante allocazione delle risorse. La vigente disciplina del bilancio dello stato e le prospettive evolutive*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 2003, vol. 154, fasc. 9, p. 863 ss.

¹³³ G. ORSONI, *Autonomia e modernità come condizioni. Città metropolitane, nuove province, unioni di comuni: il sistema istituzionale locale si rinnova per cambiare l'Italia*, in *Diritto della regione*, 2012, fasc. 3/4, pp. 1-7.

*esclusivamente locale*¹³⁴, estesa a nuove funzioni che rendono legittima un'azione amministrativa organica, al fine di renderla incisiva, anche in un'area infraregionale.

Al riguardo, il D.P.R. 616 del '77 apportava una nuova definizione dei cosiddetti “*contenitori organizzatori*” e dei contenuti, mutando ed ampliando la natura dei poteri trasferiti e ponendosi come ultima fase del decentramento amministrativo, per cui il D.L. n. 112 del 31 marzo 1998 appariva avanzato al di là delle disposizioni in esso vigenti, nel definire il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni.

Sul punto sembrava che il D.L. n.112 esprimesse una grande forza innovativa, perché già nell'art.1 riconosceva come fondamentale, nell'esercizio delle funzioni, non solo “*l'interesse esclusivamente locale*”¹³⁵, ma anche il suo parametro evolutivo, non più considerato riduttivamente, ma in maniera estensiva, riguardo a nuove funzioni da trasferire localmente, e necessarie per un'azione amministrativa

¹³⁴Cfr. E.M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Napoli 1977, pag. 29 ss.

¹³⁵ Cfr. E.M. MARENGHI, *op. ult .cit.* pag. 85.

organica, rendendo possibile l'azione amministrativa in un'area di competenza infraregionale¹³⁶.

In realtà è il D.P.R. 616 del '77 a presentarsi come ultimo atto del decentramento amministrativo, in quanto il D.lgs. n.112 del 3 marzo 1998 presenta un'impronta nettamente federalista nei suoi contenuti, allorché vengono specificati funzioni e compiti che lo Stato delega a Regioni ed enti locali: riprendendo il metodo di ripartizione del D.P.R. del '77 e ampliando l'attribuzione di poteri in base agli interessi locali, esso, da un punto di vista quantitativo, supera le forme precedenti di decentramento, ma al contempo non si presenta come una forma di federalismo compiuto, essendo assenti i presupposti sul piano ordinamentale¹³⁷. Poiché la delega dei poteri non è avvenuta, come poteva e doveva essere, a Costituzione invariata, l'autonomia è stata disattesa, per cui la Costituzione riformata ricopre il principio di

¹³⁶ Cfr. E.M. MARENGHI, *Interessi esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, op. cit., p. 7, laddove si pone in evidenza che la normativa costituzionale propria del primo modello si affidava ad un dato testuale di grande importanza: l'interesse esclusivamente locale viene riferito alle funzioni e non alle materie. Vedi, inoltre, il dossier *Le premesse nella programmazione regionale e comunale*, in *Urbanistica*, 2006, vol. 207, fasc. 86, p. 10 ss.

¹³⁷ Cfr. D. DI GIOIA, *Legge Bassanini e ordinamento degli Enti locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1998, vol. 72, fasc. 16, pp. 1654-1666; R. BIN, *I decreti di attuazione della «Legge Bassanini» e la sussidiarietà verticale*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e Ordinamenti Costituzionali?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1998, n. 2-3, p. 185 ss.

sussidiarietà, integrato dalla differenziazione e dell'adeguatezza¹³⁸ in una nuova fase istituzionale.

Appare allora chiaro che *«applicare il principio di sussidiarietà verticale nell'ordinamento nazionale ha di fatto significato, complessivamente, una destatalizzazione e un decentramento di funzioni a favore delle autonomie territoriali»*. Il metodo della sussidiarietà dovrebbe favorire l'autonomia locale, invertendo i termini del trasferimento e favorendo la nascita di un'amministrazione cosiddetta di "prossimità".

D'altro canto, il principio di sussidiarietà presenta una dimensione spiccata di dipendenza dal governo centrale, oltre che diversi condizionamenti derivanti da modelli legislativi che vedono l'autonomia come cooperazione e comunque subordinata ad una funzione superiore.

È evidente, dunque, che l'autonomia locale è soggetta ad un potere sovraordinato, quindi è eterodiretta, per cui l'azione esercitata localmente non si misura più nel rapporto coi poteri minori, ma con i poteri maggiori, di cui è contitolare, così come prevedono la L.142 del '90 e la L.59 del '97. Ne discende un'autonomia reale che risulta più efficace in quanto partecipa di maggiori livelli di amministrazione.

¹³⁸ S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale, e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, G. BERTI, G.C. DE MARTINI (a cura di), Roma, 2002, p. 206, il quale reputa il criterio della dimensione dell'interesse come criterio non pienamente ed automaticamente sostituito da quello della sussidiarietà.

Questo paradigma di autonomia locale è configurato *in primis* proprio dalla L. 142 del '90, risistemata nel T.U. n.267 del 2000che, favorendo il passaggio da una separazione falsamente garantista ad una integrazione basata sulla partecipazione a scelte sovraordinate, propone la teoria della amministrazione integrata¹³⁹.

L'azione amministrativa viene, quindi, a fondarsi sulla cooperazione tra comuni, province e regioni, come indicano l'art.4, co. 4, del T.U. della L.267 e la L.59 del'97.

La cooperazione, a sua volta, necessita di una programmazione amministrativa rigorosa, che nasce da esigenze reali, garantita da strumenti normativi adeguati che, in ottemperanza alla legislazione vigente, formulino piani e programmi¹⁴⁰.

¹³⁹R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, vol. 30, fasc. 5, fasc. 5, pp. 1009-1014; E.M. MARENGHI, *op. ult. cit.*, p. 4 ss., che pone in evidenza il metodo di azione amministrativa introdotto dalla L.142/90, grazie al quale si assiste al passaggio da un'organizzazione procedimentale, fondata sul procedimento al quale si riconosce non solo più solo un fine di garanzia, ma anche di efficacia in quanto tesa alla ricomposizione in senso unitario dell'attività e, in modo connesso, al superamento della disarticolazione delle competenze distribuite tra i diversi enti componenti il sistema: all'amministrazione per funzioni separate si sostituisce l'amministrazione per programmi comuni.

¹⁴⁰G. BARBIERI, M. RICCI, *Le procedure della programmazione regionale*, in *Politica ed economia*, 1981, fasc. 4, pp. 38 ss.; E.M. MARENGHI, *Il sistema amministrativo locale in Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. SANTANIELLO (dir.), Padova, 1994, p. 33 ss. (per la cooperazione); p. 157 ss. (per la programmazione); M. ESPOSITO, *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Cedam, Padova, 2002, p. 142 ss.

E così, sia il comma 3 dell'art.5 del D.lgs. n.267 del 2000, che il successivo, teorizzano dettagliatamente tale tipo di attività, definendone criteri e procedure di garanzia, assurgendo ad un principio di tendenza nel disporre l'opera di Stato e Regioni, nel loro rapporto di contitolarità e di determinazione degli obiettivi¹⁴¹.

Ne discende che un impianto di questo tipo si rivela più incisivo rispetto ad un modello federalista basato sul trasferimento dei poteri e privo di obiettivi generali di programmazione economico-sociale e territoriale¹⁴².

La compartecipazione dell'ente sovraordinato con l'ente minore nell'individuazione di dinamiche decisionali si rivela, dunque, flessibile, lungi da un ruolo subordinato e rigido, fondandosi sulla partecipazione dell'ente minore anche a problemi e scelte di tipo sovraordinato e non di rango minore.

Al riguardo, il trasferimento dei poteri dal governo centrale alle regioni può essere considerato come il risultato istituzionale di un'autonomia locale potenziata, che ora si confronta con le indicazioni contenute nella

¹⁴¹ B. DI GIACOMO RUSSO, *Autonomia statutaria regionale e unità nazionale*, in *Quaderni regionali*, 2011, vol. 30, fasc. 3, p. 869 ss.; A. FORLEO, *L'autonomia statutaria: statuto comunale e T.U.E.L. a confronto, alla luce della riforma costituzionale avvenuta con legge N. 3/2001*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, vol. 78, fasc. 5, p. 512 ss.

¹⁴² Sull'utilizzo del criterio della separazione, premessa per una più ampia serie di modalità di collaborazione cfr. M. CAMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, *op.cit.*, p. 65.

riforma del Titolo V della Costituzione, non attuandosi più nel mero trasferimento di poteri.

Nelle nuove disposizioni appare ridimensionato, se non esaurito, il trasferimento del potere sovraordinato agli enti locali, che già inizialmente si era rivelato l'elemento propulsivo del regionalismo e lo stesso principio di sussidiarietà viene allocato in un ambito generalizzato, poiché esso è anche metodo per aumentare i poteri locali e non solo per organizzarli.

L'autonomia così delineata si presenta, dunque, rinnovata nei suoi stessi presupposti¹⁴³: i principi di tendenza e l'allocazione come strumento di attribuzione, l'autonomia statutaria e i criteri di differenziazione e adeguatezza nella Costituzione integrano e correggono il principio di sussidiarietà e prospettano il tempo in cui l'ente locale deve rivedere il suo ordinamento senza aspettare un trasferimento dall'alto, in una fase locale a pieno titolo.

¹⁴³ Per una definizione di autonomia statutaria, si veda L. COLACINOCINNANTE, *Statuti degli enti pubblici*, in *D. disc. pubb.*, Torino, 1999, XV, p. 88; V. ITALIA, *Statuto in generale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLIII; ID., *Statuto degli enti pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, XLIII, p. 1017: «L'autonomia statutaria degli enti pubblici consiste nell'attribuzione o nel riconoscimento ad un determinato ente pubblico della potestà di emanare disposizioni normative, le quali, oltre ad avere una peculiare collocazione nel sistema delle fonti, hanno un oggetto tipico e definito costituito dall'organizzazione dell'ente medesimo e dalle modalità di esercizio delle sue attività fondamentali. In questa prospettiva, quindi, l'esercizio della potestà statutaria da parte degli enti pubblici costituisce la principale espressione della loro autonomia nel campo del diritto pubblico».

Tutto ciò può avvenire selezionando gli obiettivi politici e le scelte programmatiche a livello locale, passando da una fase etero-diretta ad una autodeterminata nella stessa sede statutaria, anche se va definita la qualità dell'azione per quanto riguarda le competenze sia dello Stato che della Regione.

2. Il principio di differenziazione e lo Statuto: l'allocazione delle funzioni e il diritto alla diversità

La Costituzione offre diversi strumenti in grado di attuare l'autonomia locale, qualificandola e definendola, ed occorre servirsene per dettare un processo di evoluzione della stessa.

In questa prospettiva si distingue il momento dell'attribuzione dei compiti e delle funzioni, già ampiamente scandagliato, e il momento di definizione dell'identità ordinamentale e politica.

Con riguardo alla prima fase, il legislatore statale ha contribuito, come visto, con una produzione normativa incisiva e tendente a valorizzare il principio di sussidiarietà, che facilita l'esplicazione di compiti e funzioni amministrative da parte degli enti territoriali minori¹⁴⁴.

¹⁴⁴ M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in G. BERTI, G.C. DE MARTINO (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la*

Nella seconda fase, la potestà normativa statutaria locale può assumere un ruolo rilevante.

Al riguardo, occorre considerare che la Costituzione riformata contempla nuovi principi un nuovometodo: infatti, oltre al principio della sussidiarietà, ritroviamo i principi della differenziazione e dell'adeguatezza(art. 118 Cost.); inoltre, nell'art.114 Cost.viene sancita, anzitutto, un'autonomia per statuti e, in secondo luogo, un'autonomia per poteri e funzioni, per cui all'ente locale viene attribuita una potestà normativa legittimata dalla stessa Costituzione. Il tutto con maggiore ampiezza, dunque, rispetto a quanto stabilitodal testo previgente, che si limitava a riconoscere agli enti locali «*poteri e funzioni*».

A questo punto giovachiarire i rapporti intercorrenti tra i suddetti principi e tra questi e la norma statutaria e, in subordine, definire i limiti e le peculiarità dell'autonormazione statutaria costituzionalizzata.

Emerge, allora, che la Costituzione, post riforma costituzionale del 2001, attribuisce all'ente locale un diritto alla diversità. Alla luce di ciò,

riforma del Titolo V della Costituzione, Edizioni Luiss, Roma, 2002, p. 45 ss., sul principio generale introdotto dalla disciplina costituzionale per cui l'amministrazione pubblica si configura sempre più come amministrazione locale. Nello stesso senso può leggersi l'individuazione, che si deve a S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*,in *Giorn. dir. amm.*,2001, n. 12, p. 1193, delle due nuove *generalità* introdotte nel piano ordinamentale e, cioè, quella legislativa regionale e quella amministrativa comunale.

le autonomie locali devono diversificarsi e differenziarsi in primo luogo, attraverso la fonte statutaria: l'obiettivo principale diventa, perciò, dopo aver ottenuto compiti e funzioni, quello di programmare ed organizzare, sul piano normativo, i poteri trasferiti e costruire un sistema di regole che tragga la propria fonte dallo statuto.

Il diritto alla differenziazione si esplica così grazie all'autonomia statutaria, riconosciuta nel testo costituzionale: lo statuto comunale costituisce il mezzo necessario ed opportuno per diversificarsi in base a regole normative, compiti e funzioni; senza uno statuto, espressione d'autonomia, non ci potrebbe essere differenziazione.

L'autonomia va intesa, allora, nel senso dell'autodeterminazione, ovvero dell'esercizio in maniera differenziata dei poteri assegnati a ciascun ente, per finalità non omogenee, ma differenti¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Sul principio di differenziazione L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, p. 87 ss.; E.M. MARENGHI, *Il sistema amministrativo locale*, in G. SANTANIELO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1994, p. 149 ss.; L. VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 1997, p. 831 ss.; V. CERULLI IRELLI, *I quattro pilastri della riforma amministrativa in corso*, in *Nuova fase*, 1998, IV, p. 54 ss.; G. VESPERINI, *I poteri locali*, cit., p. 368. G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni*, ritiene che la differenziazione sia un effetto ulteriore della potestà legislativa riconosciuta alla Regione, per l'allocazione delle funzioni.

L'applicazione della differenziazione e del principio di adeguatezza nasce, dunque, dal basso, lungi da un centralismo ordinatore, che continui a dettare i contenuti e le modalità esplicative dell'autonomia.

È opinione diffusa che la riforma costituzionale del 2001 abbia, in un certo senso, recepito ed "assimilato" la cosiddetta legge "Bassanini", anche se, in realtà, nel testo costituzionale, differenziazione ed allocazione sono principi distinti e con una caratterizzazione contenutisticamente più ampia.

Le disposizioni approvate nel 1997 per la semplificazione amministrativa non hanno, pertanto, prodotto un'equivalenza automatica, per cui il principio di differenziazione solo apparentemente si riferisce ad una potestà di allocazione di funzioni (non riferibile agli enti locali, ma agli entititolari della potestà di attribuzione e di conferimento) e la stessa potestà di attribuzione non si riferisce solo al conferimento regionale, ma all'ente primario.

L'autonomia locale, allora, si basa soprattutto sul principio della sussidiarietà, nel senso di un'attribuzione generalizzata di funzioni amministrative, eccezionalmente ridimensionata in virtù dell'«*esercizio unitario*» e dai conferimenti regionali.

Quanto allal.15 marzo 1997 n. 59, essa appare ancorata ad uno schema centralistico, allorché si parla dimoduli di differenziazione edadeguatezza.

Da un lato, il principio di differenziazione è utilizzato per la ripartizione dei poteri ed è considerato come un criterio per allocare le funzioni, al momento della definizione dell'autonomia a livello statale; esso è destinato ad essere utilizzatodal soggetto sovraordinato per il trasferimento, il quale differenzia dall'altoi destinatari della sua azione.

Una più attenta lettura dell'art.4 della stessa legge permette poi di individuare l'importante ruolo che anche il soggetto cosiddetto ricevente ricopre nel processo di differenziazione, per cui questa si presenta come effetto,non causa,del processo di definizione.

Inoltre, il conferimento dei poteri mediante soluzioni diverse non può non tener conto delle caratteristiche socio-economiche di un territorio, per cui un momento importante è quello dell'autodefinizione delle proprie peculiarità da parte dell'ente, con riferimento ai parametri legali, indicati dall'art.4, comma III, della l. 59/1997, in quanto la consapevolezza delle caratteristiche associative, demografiche, territoriali e strutturali di un territorio diventa parte attiva ed importante della differenziazione.

Differenziazione, dunque, non vuol dire attribuire meramente poteri per i poteri, ma gestire consapevolmente il territorio nella sua specificità, sul piano ordinamentale.

Certo, in passato, il diritto uniforme non ha di sicuro agevolato il determinarsi di diversità istituzionali¹⁴⁶: lo Stato, prescindendo da un metodo di differenziazione critica delle diverse realtà, è sembrato finora procedere in maniera indistinta nella sua opera.

Invece, oggi, il territorio costituisce il criterio principale attraverso cui si determina l'allocazione delle funzioni: esso non si presenta più come il tradizionale limite per circoscrivere le competenze, in una prospettiva statica, ma è piuttosto «*area di riferimento socio-economica, rispetto alla quale si selezionano e gestiscono gli interessi*»¹⁴⁷. Non si tratta più di una mera aggregazione geografica, bensì è area omogenea nella sua realtà socio-economica, centro di interessi, realtà dinamica, così come si evince anche dalla *ratio* che è alla base di tutta la legislazione che va dalla l. 382 del '75 fino al T.U. n. 267/2000.

¹⁴⁶L. ANTONINI, *La relazione della Commissione per le riforme costituzionali: gli aspetti relativi alle autonomie territoriali*, in *Diritto della regione*, 2012, fasc. 5/6, pp. 1-7; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 164; S. BARTOLE, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI (a cura di), *Le autonomie territoriali, ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1991, p. 209.

¹⁴⁷E.M. MARENGHI, *Procedimenti e processualprocedimento*, Cedam, Padova, 2009, pag. 184.

Già il D.P.R. 616/77 prospettava un'indagine delle funzioni in base ai soggetti coinvolti – regioni, province e comuni – e per criteri di individuazione, quali la dimensione dell'interesse, in base al tipo e alla qualità degli obiettivi della gestione.

Ora l'analisi deve andare oltre il criterio dell'uniformità delle funzioni ed arricchirsi di parametri di specificazione, quali il territorio, che diventa un centro di attrazione di interessi.

Si può constatare, dunque, l'attuazione di due tipi di differenziazione.

Quest'ultima può, innanzitutto, verificarsi in una realtà infracomunale, laddove si palesi l'esigenza di richiedere un'amministrazione tipizzata sublocale, in base alle necessità dei residenti di una zona determinata.

Può, altresì, determinarsi l'esigenza di approntare un tipo di amministrazione sovralocale, per sopperire all'inadeguatezza degli enti locali tradizionali, sia in ambito territoriale che economico.

Per questo profilo, da un lato, si ritiene valido il parametro delle caratteristiche associative, come delineato dall'art. 4, co. 3, *sub f)* l. n. 59/1997, ai fini di una differenziazione critica e ricostruttiva; dall'altro, è opportuno riferirsi anche alla legge di riforma delle autonomie, che già nel '90 delineava un'amministrazione per area vasta, volta a superare il modello amministrativo rigido ed uniforme di unioni di comuni, comunità montane, consorzi.

C'è, infine, ancora da considerare che nella l. n. 59/1997 il criterio di ripartizione che caratterizza la differenziazione si collega in modo indistinto ad una categoria generale di ente ricevente delle funzioni allocate; pertanto, l'allocazione, in questo caso, è riferita a tutte le realtà amministrative locali: regioni, province e comuni.

Ivi sarebbe auspicabile diversificare le opzioni soprattutto all'interno della medesima categoria dei comuni e non solo tra enti ad area vasta ed enti territoriali minori.

Il concetto di differenziazione delineato, invece, dal titolo V della Costituzione è riferibile ai rapporti intercorrenti tra enti a dimensione maggiore e quelli a dimensione minore. A tale principio, come pure a quelli di adeguatezza e di sussidiarietà, si collega il principio della riserva di funzione in capo all'ente maggiore, in caso di accertata necessità di un esercizio unitario.

La stessa espressione che rinveniamo nel testo dell'art. 118, co. 1, Cost. (*«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario...»*) appare recuperare il criterio della dimensione dell'interesse, al fine di indirizzare l'azione amministrativa, in particolare il processo di distribuzione delle funzioni tra enti locali. Per tali considerazioni possiamo affermare che il metodo approntato nella Carta costituzionale riserva altre funzioni e finalità rispetto alla

legge Bassanini del 1997, ove la differenziazione si presentacomeallocazione dall'alto, ove l'ente locale è precipuamente un «ente ricevente», che si caratterizza in base a criteri associativi, demografici, territoriali e strutturali.

Il titolo V, invece, prospetta un altro tipo di differenziazione: l'ente ricevente non solo va analizzato nella sua realtà soggettiva, ma ne vanno anche esaminate le funzioni e le stesse vanno selezionate per dimensione dell'interesse, appurando se l'esercizio unitario coincide con quello locale¹⁴⁸.

Analizzare l'interesse locale diventa, anzi, un punto di partenza obbligato, in quanto parametro di riferimento rispetto al quale definire le funzioni, in un bilanciamento tra interesse locale ed esercizio unitario.

A questo si aggiunga il ruolo importante rivestito dai principi della differenziazione e dell'adeguatezza: il primo non può essere sovrapposto al secondo, da un punto di vista contenutistico, poiché esprime valori propri e condizioni diverse rispetto ad una ripartizione informata al

¹⁴⁸T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002, fasc. 2, p. 599 ss. Sull'atteggiarsi del procedimento di determinazione cfr. PASTORI, *Intervento programmato su Processi di rideterminazione delle funzioniamministrative*, il quale mette in relazione dimensione e differenziazione, nel senso che la determinazione dovrà garantire equilibrio e corrispondenza fra natura della funzione e dimensione dell'istituzione (adeguatezza) fino a produrre la diversificazione delle funzioni per enti di eguale livello e rango.

principio dell'adeguatezza; non si identifica semplicemente in un mero riparto per allocazione di funzioni imposte, ma considera l'ente locale soprattutto quale centro di interessi e non solo sotto il profilo soggettivo-strutturale¹⁴⁹. Il secondo avalla un processo diverso e minore, rivolto principalmente ad una valutazione di tipo organizzatorio.

L'adeguatezza, d'altro canto, è un canone di ripartizione che si caratterizza per l'attenzione ai profili della soggettività e si traduce nella scelta – che avverrà senza disparità di trattamento – del soggetto meglio attrezzato quanto a risorse umane e finanziarie.

È possibile riscontrare, in questo senso, maggiori similitudini tra il principio di adeguatezza e quello dell'efficienza, rispetto a quello della differenziazione¹⁵⁰.

A questo punto si può concludere che il principio di differenziazione non legittima un processo di determinazione imposto dall'alto, perché in esso non verrebbero presi in considerazione gli interessi espressi dalle realtà locali che, invece, risultano fondamentali per orientare l'allocazione delle funzioni amministrative; così come non avrebbe ragione d'essere un'analisi delle condizioni territoriali, espressione delle condizioni

¹⁴⁹ Cfr. G. VESPERLNI, *op. cit.*, p. 363.

¹⁵⁰ T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 599 ss.

socio-economiche, che molto risente dell'assetto dei principi costituzionali.

Il diritto alla differenziazione non può basarsi, pertanto, su presupposti vincolati, ma richiede un coerente processo di maturazione e di diversificazione, teso ad indirizzare i soggetti allocatori per favorirne l'operato.

3.Lo statuto nel sistema delle fonti: evoluzione, limite dei principi ecostituzionalizzazione

Relativamente al modo e alle forme di un effettivo esercizio differenziato dell'autonomia, alla stregua del principio di differenziazione– inteso sia come potere attribuito all'ente locale per diversificare insede di «*allocazione delle funzioni*», sia come diritto alla diversità,riconosciuto all'ente per definito dal basso principi ed obiettivi dell'azione amministrativa di appartenenza – esso avviene per il tramite dello statuto comunale¹⁵¹.

¹⁵¹Per approfondimenti v. E. D'ORLANDO, *Lo Statuto comunale nel sistema delle fonti*, in *Il diritto della Regione*, 2004, fasc. 5/6, p. 765 ss.; E. RIGHI, *La posizione dello statuto comunale nel sistema delle fonti del diritto*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2005, vol. 79, fasc. 19/20, p. 2144 ss.

Una tale autonomia si estrinseca, dunque, attraverso la potestà normativa¹⁵², che permette all'ente locale di progettare un'organizzazione normativa dei poteri ad esso trasferiti ed iniziare un processo di autoregolamentazione o anche definito di "autogoverno"¹⁵³.

Occorre allora partire dall'atto normativo che può effettivamente fare la differenza tra ente ed ente ed in grado di esprimere quell'autonomia normativa, prima descritta, quale lo statuto comunale, che è l'espressione più compiuta della potestà normativa locale, cristallizzata dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, con cui l'ente locale fissa autonomamente le regole della propria vita amministrativa.

Ma se è pacifico che lo statuto disciplini modi e forme dell'autonomia, sussistono, invece, dei dubbi in merito alla natura di uno statuto che possa esprimere differenziazione d'autonomia¹⁵⁴.

¹⁵² Cfr. C.E. GALLO, *Le fonti di diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2001, p. 40; L. FERRARO, *Il 'nuovo' ordinamento regionale in Italia (confronti europei: Spagna, Germania e Regno Unito). Brevi considerazioni a margine di un Convegno dell'Università della Calabria (Cosenza, 3-4 giugno 2002)*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, vol. 46, fasc. 2, p. 559 ss.

¹⁵³ PICA F., *I ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: ulteriori spazi di autonomia per le Regioni a Statuto ordinario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2007, n. 3-4, p. 679 ss.

¹⁵⁴ In materia di potestà statutaria si è discusso, utilizzando come parametro di riferimento proprio l'art. 114 Cost., co. 2, sul rango di tale fonte normativa. Alcuni hanno ritenuto si tratti comunque di fonte secondaria, anche se dotata di maggiore autonomia rispetto ai regolamenti governativi e ministeriali. Altri l'hanno considerata una fonte subprimaria

Al riguardo, è necessario, infatti, uno statuto che coinvolga l'ente locale nel sistema delle regole normative, per governare la differenziazione, secondo parametri di autonomia, uno statuto capace di assecondare un'evoluzione costante dei contenuti normativi.

A tal proposito, di certo, il riconoscimento costituzionale della potestà normativa statutaria ha rivestito un'importanza fondamentale, ma attualmente lo statuto non è formulato secondo criteri preconetti.

Un dato certo è che lo statuto non è considerato fonte gerarchicamente subordinata nel sistema delle fonti¹⁵⁵, e che conta la competenza più che la gerarchia.

Nel modello d'origine, delineato dall'art. 4, l. n. 142 del 1990, lo statuto è strumento del decentramento, destinato prettamente all'organizzazione¹⁵⁶.

atipica che intrattiene con la legge nazionale un rapporto che non è tanto di natura gerarchica, quanto di competenza. Altri ancora l'hanno considerata una fonte primaria gerarchicamente superiore rispetto al regolamento e non inferiore alla legge nazionale, proprio perché interpretano il testo dell'art. 114, co. 2, Cost. nel senso che lo statuto ha come unica fonte sovraordinata alla quale si deve uniformare la Costituzione e i suoi principi.

¹⁵⁵In passato lo statuto, quanto alla collocazione nel sistema delle fonti, si era caratterizzato soprattutto per comparazione con la fonte regolamentare secondo una ricostruzione del tipo: se lo statuto dovesse assimilarsi all'attività normativa secondaria, il regolamento verrà ad essere qualificato come terziario, o subsecondario; laddove, invece, dovesse qualificarsi lo statuto come fonte atipica subprimaria, il regolamento sarà considerato una fonte secondaria. Sulla ricostruzione cfr. L. VERIUMENTI, *Regolamenti e potere normativo dagli enti locali*, in *Digesto disc. pubb.*, Milano, 1997, n. 5, p. 8.

Sostanziali innovazioni si hanno, in seguito, con la l. n. 59 del 15 marzo 1997, che sancisce principi nuovi per l'esercizio dei poteri trasferiti; e, ancora, con il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che stabilisce il conferimento delle funzioni agli enti locali, nell'ottica di un federalismo amministrativo, oltre a recepire i principi di sussidiarietà, di differenziazione, di adeguatezza e a sancire l'«*attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane*»¹⁵⁷; ed infine, con la l. n. 265 del 3 agosto 1999, espressione del federalismo amministrativo.

¹⁵⁶ Così G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, fasc. 4, p. 953 ss., sulla l. 142/1990: «*Innanzitutto, infatti, la l. n. 142/1990 regola una duplice potestà normativa degli enti locali, quella statutaria e quella regolamentare e demanda ad esse un ampio numero di materie, per l'innanzi disciplinate dalla legge: l'organizzazione amministrativa, il personale, la finanza e, sia pure in misura di gran lunga minore, l'organizzazione di governo. Anche in materia di funzioni, peraltro, si attenua il monopolio della legge, distinguendosi tra il momento della allocazione e della disciplina dei contenuti essenziali, ad essa riservato, e quello dell'esercizio, riservato, invece, ai regolamenti locali. Pertanto, il riconoscimento di poteri statutari e regolamentari, oltre ad essere espressione del principio di autonomia costituzionalmente riservata agli enti locali, ha un effetto immediato di delegificazione: si definisce, cioè, un ambito di normazione, riservato agli enti locali, rispetto al quale la legge generale dello Stato ha una funzione duplice, di legittimazione e di autolimita*».

¹⁵⁷ A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 244; C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale: una prima lettura*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 40 ss., il quale ritiene che lo speciale riconoscimento dell'autonomia statutaria trovi il suo fondamento nella legittimazione che deriva dal rappresentare la propria comunità e dall'attribuzione della

Al rafforzamento dei poteri corrisponde, dunque, un rafforzamento dell'autonomia statutaria. L'art. 2 bis della l. 3 agosto 1999 n. 265 («*la legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province*») rimette all'organo legislativo l'onere di individuare quei principi che costituiscono un limite inderogabile, con inevitabili conseguenze sul sistema di gerarchia tra le fonti.

La norma emanata dall'ente locale può così subire limitazioni solamente in virtù di principi di legge esplicitati, il che comporta la derogabilità delle disposizioni legislative di Stato e Regioni¹⁵⁸ da parte della normativa delle autonomie locali e, dunque, il capovolgimento del tradizionale rapporto tra fonte statale e fonte locale.

generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane.

¹⁵⁸ L'autonomia statutaria viene configurata come uno spazio per la differenziazione fra le Regioni, nel quadro dell'unità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. L'unità della Repubblica, infatti, non richiede necessariamente l'uniformità delle soluzioni organizzative e procedurali adottate dagli enti territoriali, soprattutto da parte di quelli cui è riconosciuta competenza legislativa, vale a dire lo strumento normativo massimo per regolare e quindi per differenziare. Cfr. L. VANDELLI, *Autonomia statutaria e regolamentare e partecipazione popolare*, in *Nuovo Ordinamento degli enti locali e status degli amministratori*, Rimini, 1999, p. 41.

Si assiste, in tal modo, all'affermazione della regola della generale derogabilità¹⁵⁹ delle disposizioni legislative statali e regionali da parte della normativa locale.

Al riguardo, il T.U. approvato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ha contribuito in maniera rilevante a definire la natura dei principi quale limite inderogabile. Prima di esso, sulla caratterizzazione dei principi, sono intervenute la l. 142 del '90, che, per prima, ha introdotto, all'art.4, co. 2, il limite dei principi e la l. n.265 del '99, che ha previsto l'enunciazione espressa dei principi mediante la legislazione.

Sul punto giova precisare che nel T.U., all'art.1, in materia di ordinamento degli enti locali, è desumibile una distinzione tra principi e disposizioni: solo i "principi" rilevano quale sia il limite all'autonomia normativa statutaria, mentre non vi è alcun cenno alle "disposizioni", che si presentano, per esclusione, come norme più dettagliate e meno rispettose dell'autonomia locale.

È l'entrata in vigore dei principi a determinare l'abrogazione diretta delle norme statutarie, mentre nessuna norma del Testo unico avalla l'ipotesi inversa, ovvero che la disposizione normativa possa invalidare le norme statutarie incompatibili con i principi enunciati.

¹⁵⁹E. DE MARCO, *Statuti comunali e provinciali*, in *Enc. dir. IV, Aggiorn.*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1144 ss., è scettico sulla questione della derogabilità a previsioni di legge.

Tanto esposto, l'autonomia statutaria viene, dunque, costituzionalizzata e si sostiene che la stessa abbracci anche l'autonomia normativa.

Tutto ciò comporta conseguenze nella ridefinizione del ruolo dello statuto nel sistema delle fonti, considerato che, mentre la legislazione statale antecedente alla riforma costituzionale del 2001 aveva predisposto un'autonomia normativa locale, prevedendo, altresì, vincoli di principio e non di dettaglio, invece la Costituzione riformata ha attribuito allo statuto quell'identità di espressione¹⁶⁰, motivata da scelte politiche, che legittima il diritto alla differenziazione, basato sull'interesse proprio della comunità.

4. Il modello uniforme statale ed i contenuti ulteriori: la differenziazione per interessi obiettivi e gli interessi fondanti

Il superamento di una legislazione statale ormai vetusta libera gli enti locali da vincoli rigidi e penalizzanti, facendo emergere la possibilità di coniugare il potere normativo con l'espressione di una regolamentazione autonoma.

Si pone la questione, quindi, se l'atto statutario possa, finalmente, contenere norme che incidano sul sistema politico locale e sulla sua

¹⁶⁰ L'espressione è di C.E. GALLO, *op. ult. cit.*, p. 40.

autonomia. In verità, non abbiamo assistito – così come si è verificato per lo statuto quale fonte -- ad un progresso in tal senso, sul piano dei contenuti.

In passato è stata forte e negativa la presenza di una regolamentazione molto rigida in merito all'organizzazione e ai compiti degli enti locali, che, a causa di contenuti vincolanti e limitanti la potestà statutaria¹⁶¹, ne ha ostacolato una effettiva autonomia basata sull'autodefinizione e sulla differenziazione dell'ordinamento¹⁶².

Quando la normativa statale si presenta come uno schema rigido, imposto dall'alto, l'autonomia locale è relegata ad essere un completamentodi quelle indicazioni non comprese nella definizione statale e la sua efficacia è più apparente che effettiva.

¹⁶¹M.CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni Speciali*, in www.federalismi.it, 2008, p. 1 ss., secondo cui: «la potestà statutaria costituisce, per la singola Regione (tanto speciale quanto ordinaria), uno strumento di espressione di minore autonomia rispetto alla legislazione ordinaria».

¹⁶² Cfr. M.S. GIANNINI, *La legge n. 142/1990: una mezza riforma*, in *Riv. trim. scienza dell'amministrazione*, 1992, p. 42; G. MOR, *Considerazioni sul sistema di governo dei Comuni tra la l. 142/90 e Statuti*, in *Le Regioni*, 1991, p. 397; A. ROMANO, *Autonomia statutaria e armonizzazione normativa*, in *Organizzazione dei servizi e diritti dei cittadini negli statuti comunali*, Cedam, Padova, 1993, p. 135; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i paletti della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, fasc. 2/3, p. 377 ss.

Un completamento di tal fatta, dipendente da una fonte statale, rivela un ruolo secondario, anche quando la normativa statale impone disposizioni legislative minuziose, ma omogenee, per tutti gli enti locali¹⁶³.

Se si esclude, dunque, che l'ente locale possa contribuire all'accrescimento di compiti e funzioni, allo stesso sarà riservato un ruolo marginale in un assetto già costituito in sede statale, fino a riconoscere quella statale, come fonte superiore.

In questo modo appare escluso il diritto alla diversità e la differenziazione risulta una categoria astratta, perché l'ulteriore definizione di obiettivi e funzioni non può avvenire in maniera uniforme ad opera dello Stato, ma deve derivare dall'analisi delle differenti strutture economiche, culturali e sociali di un territorio, in funzione dell'allocazione delle funzioni e della definizione di un programma di governo locale.

Diversamente, l'ordinamento locale riveste un particolare rilievo nel momento in cui si registra il passaggio da un'amministrazione per atti ad un'amministrazione per risultati, il che attribuisce un peso importante al programma amministrativo sin dalla fase elettorale di presentazione delle liste (cfr. art. 71, co. 2, D.lgs. 267/2000), ed è conforme allo statuto, espressione dell'autonomia locale.

¹⁶³Cfr. G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Catanzaro-Roma, 1997, p. 357.

La capacità di autodeterminazione amministrativa dell'ente locale si fonda, dunque, su statuto, programma e interessi.

Quanto allo statuto, in conformità al principio di legalità, esso può disciplinare solo materie tassativamente individuate dalla legge circa le funzioni¹⁶⁴, e non può istituire nuovi organi, né modificare le loro attribuzioni, con riguardo all'organizzazione esterna.

La materia dell'organizzazione è quasi completamente attribuita allo statuto, per cui è riconosciuta, di fatto, una potestà di autorganizzazione strutturale; d'altro canto, il meccanismo delle attribuzioni esterne della potestà costituisce un limite rilevante per lo statuto.

Al riguardo, la riforma del Titolo V della Costituzione contribuisce a delineare un'autonomia basata appunto, principalmente, sulla peculiarità dello statuto di ciascun ente, in quanto espressione primaria di una identità e di un interesse sociale ed economico.

Numerosi poi sono "i moduli" con cui possono essere specificati i contenuti ulteriori, autorizzati dall'autonomia statutaria: una regolamentazione più ampia, ma rispettosa dello schema legislativo

¹⁶⁴E. D'ORLANDO, *Lo Statuto comunale nel sistema delle fonti*, in *Il diritto della Regione*, 2004, fasc. 5/6, p. 765 ss.; G. CALDERONI, *Autonomia statutaria e potestà regolamentare*, in L. PAPIANO (a cura di), *L'Autonomia locale. Commentario alla legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali coordinata con la legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo*, Pragma, Bologna, 1991, p. 30 ss.

statale¹⁶⁵; un modello statale sì minimo, ma suscettibile di arricchimento¹⁶⁶; la possibilità di disciplinare materie non soggette a riserva di legge¹⁶⁷; l'inserimento di funzioni ulteriori rispetto a quelle attribuite per legge; l'esercizio di funzioni facoltative comunque riconducibili alla legge statale¹⁶⁸ ed infine la facoltà di arrogarsi funzioni non assegnate ad altri soggetti.

Sicuramente, però, la negazione di qualsiasi tipo di processo di autodefinizione e di differenziazione e l'applicazione di un regime uniforme riducono gli spazi dell'autonomia normativa¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Cfr. U. DESIERVO, *Statuti e regolamenti, nuove fonti normative di comuni e province*, in *Le Regioni*, 1991, p. 391; E. RIGHI, *La posizione dello statuto comunale nel sistema delle fonti del diritto*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2005, vol. 79, fasc. 19/20, pp. 2144-2148.

¹⁶⁶ Cfr. M. NATOLI, *Legge 3 agosto 1999, n. 265. Lo statuto comunale nel sistema delle fonti*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, vol. 152, fasc. 4, pp. 337-342; A. TRAVI, *Violazione degli Statuti comunali e provinciali e tutela del cittadino*, in *Le Regioni*, 1991, p. 1304.

¹⁶⁷ Cfr. M. CAMMELLI, *Lo statuto nella riforma dell'ordinamento locale*, in A. BIANCO, F. CLEMENTI, A. PIRAINO, F. PIZZETTI (a cura di), *Gli statuti comunali*, Collana editoriale ANCIL, Gorle (BG), 1990, p. 201; A. MEALE, *Il valore costituzionale dello statuto comunale ed il principio gradualistico delle fonti del diritto [Nota a Cass. sez. un. civ. 16 giugno 2005, n. 12868]*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, vol. 9, fasc. 11, pp. 1302-1306.

¹⁶⁸ Cfr. M. ORICCHIO, *Autonomie locali, la fine dell'illusione federalista*, in *Guida al diritto*, 2012, vol. 19, fasc. 21, pp. 21-28; U. POTOTSCHNIG, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali e centralità del comune*, in *Le Regioni*, 1991, p. 334; G. ROLLA, T. GROPPI, L. LUATTI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province (1990-1993)*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 307 ss.

¹⁶⁹ Cfr. G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., p. 56 ss.

All'ente locale andrebbero, in realtà, attribuite altre facoltà rispetto a rigide indicazioni dettate dal dispositivo statale, altrimenti l'autodeterminazione risulterebbe avere un profilo modesto e poco incisivo nell'azione legislativa. Rispetto al modello uniforme statale imposto risulterebbe, in tal modo, ridimensionata l'attuazione del criterio della sussidiarietà e del principio di differenziazione e la stessa costituzionalizzazione dell'autonomia statutaria sarebbe svuotata di significato.

La prospettiva più valida, invece, è quella di valorizzare le autonomie locali, per cui accanto ad una riserva statale per la disciplina uniforme, esiste una riserva locale che necessariamente deve specificare le disposizioni statali, secondo un'idea di complementarietà e non di subordinazione rispetto al governo nazionale e secondo una logica di distinzione e non di sovrapposizione dei ruoli.

Dal canto suo, il Comune non può delegare ad altri il suo potere normativo, che è funzionale a definire una specifica identità e determinati obiettivi, frutto di una diversità di condizioni socio-economiche e della peculiarità degli interessi di ciascun ente: lo statuto comunale acquista così un ruolo primario e necessariamente

normativo¹⁷⁰ nella scelta di indicazioni aggiuntive rispetto al modello statale, in un positivo rapporto di concorrenza con esso, integrando le scelte generali con dettagliate ed opportune opzioni normative.

Non a caso l'art. 114 della Cost. conferisce ai Comuni lo *status* di enti autonomi con propri statuti, non in termini generici, bensì con l'intento di riconoscere a ciascun Statuto una specificità normativa e la facoltà di introdurre previsioni per arricchire di contenuto i principi fondamentali della cornice statale, a completamento di un sistema ove interessi, organizzazione, partecipazione e controlli richiedono compiutezza e coerenza nell'azione di governo.

A volte, però, si tratta anche di operare scelte di contenuto nettamente politico, per cui le norme generali devono conformarsi alle condizioni locali e rispondere ad esigenze di tipo sociale ed economico.

Uno statuto locale va comunque misurato, per quanto riguarda i suoi contenuti e l'effettività delle previsioni, in quanto esso non può basarsi meramente su principi o, al contrario, su meri dettagli o tecnicismi di natura astratta, che non definiscono un sistema proprio di norme.

¹⁷⁰ Cfr. V. ITALIA, *Commento all'art. 4, l. 142/90*, in *Le autonomie locali*, con il coordinamento di V. ITALIA e N. BASSANI, Milano, 1990, p. 5955; G. LA TORRE, *Gli statuti degli Enti locali nell'attuale panorama delle autonomie*, in *L'amministrazione italiana*, 2011, vol. 66, fasc. 6, p. 793 ss.

La legge di riforma del titolo V della Cost., dal canto suo, opera una distinzione fra statuti e regolamenti: pur intervenendo su un oggetto coincidente, essi svolgono, in quanto a contenuti e in ragione della loro stessa essenza, funzioni diverse, poiché lo statuto è espressione di autonomia ed autodeterminazione e definisce la composizione degli interessi, mentre il regolamento può solo adeguarsi ad esso.

Per quanto concerne il profilo degli interessi, è da osservare che la loro determinazione non appartiene solo alle scelte del legislatore ordinario, cui spetta il compito di formulare una composizione unitaria di interessi articolati per dimensioni e concernenti i diversi livelli delle amministrazioni locali, ma è il Comune, in particolare, a rappresentare una comunità di cui vanno tutelati gli interessi e promosso lo sviluppo. Proprio “l’interesse locale”, esplicitato nello statuto comunale, costituisce il criterio-guida, il parametro fondamentale per determinare l’attribuzione delle funzioni ed identificare gli stessi poteri locali.

Il consiglio comunale, all’atto dell’adozione della normativa statutaria, ha, altresì, il compito di individuare quegli interessi che caratterizzeranno la specificità normativa di un comune rispetto ad altri enti locali, basandosi su criteri relazionali e su scelte condivise¹⁷¹.

¹⁷¹ Per un approfondimento sul Consiglio comunale v. G. DAINESE, *Il Consiglio comunale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006, vol. 80, fasc. 10, pp. 1271-

Un altro approccio allo statuto propone, invece, di differenziare poteri locali e prerogative di ognuno di essi, secondo una connotazione che è, allo stesso tempo, giuridica e politica.

Inoltre, si osserva che, affinché la norma statutaria assolva ad un compito di qualificazione del territorio e di tutela del corpo sociale, secondo una propria normativa e criteri di interesse fondanti¹⁷², gli obiettivi dello statuto devono essere attentamente selezionati, a seconda delle diverse caratteristiche ambientali, sociali ed economiche¹⁷³.

1276. Inoltre, v. E.M. MARENGHI, *Il sistema amministrativo locale*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, diretto da G. SANTANIELO(dir.), Padova, 1994, p. 95.

¹⁷²G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, fasc.4, p. 953 ss., osserva che: «dell'autonomia statutaria solo di rado essi fanno un uso realmente innovativo, prevalendo, invece, i casi nei quali lo statuto contiene dichiarazioni di principio di scarsa efficacia pratica o quelli nei quali i comuni si copiano l'uno con l'altro, frustrando, in questo modo, le opportunità che lo statuto offre loro di differenziarsi»

¹⁷³ A. FORLEO, *L'autonomia statutaria: statuto comunale e T.U.E.L. a confronto, alla luce della riforma costituzionale avvenuta con legge N. 3/2001*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, vol. 78, fasc. 5, p. 512-518. Per tale tipologia di interessi di autoqualificazione, che vengono definiti «orientanti» cfr. F. PUGLIESE, in *AA.VV., Profili dell'autonomia nella riforma degli ordinamenti locali*, Napoli, 1992, p. 87 ss.; D. MARRAMA, *Gli ordinamenti locali tra uniformismo ed autonomia*, in *Dir. e soc.*, 1991, p. 891 ss. *Contra* L. MAZZAROLLI, *Fonte-statuto e fonte-regolamento sulla legge di riforma delle autonomie locali*, in *Organizzazione dei servizi e diritti dei cittadini negli statuti comunali*, Padova, 1993, p. 29, il quale non concorda sul contenuto ulteriore degli statuti per quanto concerne i principali interessi da perseguire, poiché l'ente locale porrebbe, in tal modo, un vincolo alla successiva attività, mortificando la successiva attività di scelta dei consigli comunali e provinciali.

Soprattutto in relazione a distribuzioni di risorse statali o regionali, questa scelta normativa comporta degli effetti anche sul piano processuale, giacchè gli interessi che i Comuni indicano come fondanti per la valorizzazione del territorio vanno legittimati, supportati e non scavalcati da quelli da altri dichiarati.

Laddove, ad esempio, emergano interessi esclusivamente locali, ci possono essere anche effetti riduttivi dell'ampiezza delle competenze assegnate per legge.

Emerge, dunque, come la categoria degli interessi fondanti operi, in senso assoluto, per definire l'attribuzione delle funzioni tra Stato ed enti locali, tra regioni ed enti locali e, in senso relativo, esprime gli interessi prevalenti di un ente locale rispetto a quelli di un altro, operando quale criterio di differenziazione fra enti locali della stessa specie.

Gli atti di bilancio e di programmazione sono, dunque, correlati ad uno statuto normativo che trovi attuazione ponderata e coerente nell'azione di governo e che dimostri che gli obiettivi più qualificanti sono stati realmente privilegiati.

CONCLUSIONI

Nel presente lavoro è emersa, in sintesi, l'importanza della valorizzazione delle differenze nei diversi livelli istituzionali.

A livello europeo, come visto, l'intera filosofia dell'accettazione della divergenza si basa sulla considerazione che tutti gli Stati membri dovrebbero cercare di far convergere le loro politiche nella prospettiva di un'Europa unita, nel rispetto pur sempre delle loro diversità.

Di certo la sostenibilità del processo di integrazione dell'Unione europea si basa sulla sua capacità di riformarsi e contemporaneamente di innovare e, finché l'integrazione europea ha una finalità aperta e non ha confini, è un processo in corso che consente molti cambiamenti.

Passando sul piano dell'ordinamento nazionale, abbiamo potuto constatare la portata innovativa della riforma costituzionale del 2001, nella misura in cui ha modificato il testo dell'art. 116 Cost., introducendo il comma 3, che riconosce alle Regioni ordinarie la possibilità di accedere a forme e condizioni differenziate di autonomia normativa in alcune materie facenti parte dell'elenco di cui all'art. 117 Cost.

Ne emerge un'autonomia asimmetrica, sull'esempio del modello spagnolo e in linea di continuità con l'evoluzione del moderno

federalismo belga e canadese, in grado di garantire il raggiungimento di un maturo regionalismo e di valorizzare al meglio le differenze tra i territori che compongono lo Stato.

Tuttavia le condizioni di fatto e i numerosi ostacoli procedurali posti dal vigente art. 116, co. 3, Cost. hanno portato, sino ad ora, ad una insoddisfacente attuazione della disposizione in esame.

Neppure l'approvazione dell'art. 1, co. 571, della legge di stabilità per il 2014, con il quale è stato previsto un termine di 60 giorni dal ricevimento dell'iniziativa regionale entro il quale il Governo ha l'obbligo di attivarsi sulle proposte di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., e con cui avrebbe dovuto darsi un nuovo *input* all'attuazione della norma costituzionale, ha prodotto esiti significativi.

Al riguardo, aveva destato non poche perplessità il disegno di legge costituzionale che, nella sua prima versione, prevedeva addirittura la soppressione dell'art. 116, co. 3, Cost. Tale scelta era stata criticata sotto due profili. Da un lato, infatti, dopo che nel dicembre 2013 si era pensato di dare nuova linfa vitale a questa norma, nel d.d.l. n. 1429 dell'8 aprile 2014 si è ritenuto di doverne chiedere l'abrogazione.

Da un altro, non era facile comprendere il motivo per il quale una norma volta non a ridurre le competenze regionali all'interno di un unico schema, bensì a valorizzare le specificità di ogni territorio doveva essere

eliminata, quasi a volerne rimarcare l'inutilità. È questo un percorso che ha fatto sorgere sicuramente un certo scetticismo e che, se analizzato congiuntamente all'incremento delle competenze statali indicate nella proposta di riforma dell'art. 117 Cost., avrebbe rappresentato sicuramente un passo indietro rispetto a quella strada intrapresa nel 2001, finalizzata a valorizzare e specializzare le regioni, secondo scelte che tuttora appaiono sicuramente condivisibili.

Si è poi giunti, invece, all'interno della riforma costituzionale, ad una nuova formulazione dell'art. 116, co. 3¹⁷⁴ con un carattere che è stato definito "compensativo":

- da un lato, era prevista la riduzione dell'autonomia regionale indifferenziata, aumentando il numero delle materie sottoposte alla potestà esclusiva dello Stato e abolendo la potestà concorrente;

¹⁷⁴ Art. 30. Modifica all'articolo 116 della Costituzione. All'art. 116 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente: «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata*».

- dall'altro lato, si offriva alle Regioni che avessero dato prova di un'amministrazione virtuosa – non deficitaria – la facoltà di aumentare le proprie competenze legislative.

Questo all'interno di uno schema “punitivo” per le Regioni, nei confronti delle quali ha pesato l'accusa di avere utilizzato male gli spazi di maggiore autonomia concessi dalla riforma Bassanini e dalla riforma del Titolo V del 2001, utilizzando in modo non sempre efficiente le risorse e non creando valore aggiunto.

Certo, mentre il taglio delle competenze all'interno dell'art. 117 Cost. sarebbe stato immediato, la misura compensativa appariva futuristica e dubbia, ma si trattava della sola chance per riconquistare quei margini di autonomia, compressi dal disegno della riforma.

Rispetto al testo approvato nel 2001, quattro le principali novità prospettate:

- il catalogo delle materie nelle quali è consentita la differenziazione;
- l'iniziativa della procedura non più riservata;
- le condizioni di fatto: art. 119 Cost. ed equilibrio di bilancio;
- il nuovo quorum per l'approvazione dell'intesa.

Di diverso tenore erano le argomentazioni a sostegno della riforma: per i fautori del sì l'innovazione apportata al disposto dell'art. 116, co. 3,

avrebbe permesso particolari tipi di devoluzione di responsabilità alle Regioni virtuose e meritevoli.

Si asserisce che, se l'idea sottesa al Titolo V era quella della devoluzione incondizionata di competenze alle Regioni, con tutti i corollari negativi susseguitisi nel corso degli anni, la riforma costituzionale avrebbe avuto un presupposto diverso: le materie di interesse nazionale debbono essere disciplinate direttamente dallo Stato, ma se una Regione dimostra, virtuosamente, di potersi occupare di alcune di queste è giusto che lo Stato glielo permetta.

La riforma – è stato sostenuto – avrebbe costituzionalizzato, seppure implicitamente, il criterio del merito, e lo avrebbe reso principio fondante il rapporto tra le Istituzioni che compongono la Repubblica, ponendo fine allo spreco incondizionato di risorse e competenze.

Le sintetiche ed incomplete osservazioni che precedono mirano, in conclusione, a sottolineare come se pur il legislatore nazionale ha, con varie oscillazioni, intrapreso un'opera di potenziamento delle funzioni degli enti territoriali, questi non sembrano ancora consapevoli delle loro attribuzioni ovvero adeguatamente pronti a regolarle ed organizzarle.

Si ha la sensazione che nonostante la auspicata idea della forte devoluzione di materie e il preteso accrescimento delle funzioni degli

enti territoriali, di fatto questi non hanno ancora saputo recepire o tradurre, in atti concreti, le nuove attribuzioni.

Il principio di sussidiarietà, in effetti, sembra essere stato applicato soprattutto nell'accezione che promuove l'esercizio delle funzioni amministrative al livello più ravvicinato possibile ai cittadini amministrati e, dunque, con privilegio per l'ente esponenziale delle collettività comunali. Viceversa, appare sottovalutato - se non sacrificato - il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni, che impone di tenere in adeguata considerazione le diverse caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi.

BIBLIOGRAFIA

ADAM R., *Il diritto del mercato interno: l'art. 100 A del Trattato Cee e l'armonizzazione delle legislazioni*, in *Riv. dir. eur.*, 1993, p. 681 ss.;

AGOSTA S., *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 F. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004;

ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000;

ANTONINI L., *Impariamo dal federalismo tedesco*, su *Il Sole 24 ore* del 12 agosto 2012;

ANTONINI L., *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, Giuffrè, Milano, 2001;

ANDERSEN B.C., *Defining Uniformity in Law*, in *Revue de Droit Uniforme*, 2007;

ANTONINI L., *La relazione della Commissione per le riforme costituzionali: gli aspetti relativi alle autonomie territoriali*, in *Diritto della regione*, 2012, fasc. 5/6, pp. 1-7;

ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002;

BACCARINI, *L'autonomia statutaria degli enti locali e la l. 142 del 1990*, in *Il Cons. Stato*, 1992;

BALDIN, *Competenze degli organi comunali e autonomia statutaria tra novelle legislative e interpretazioni giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1997;

BALLARINO T., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001;

BARTOLE S., *Opinione sul primo quesito, riportata in Quadro sintetico e sinottico delle risposte dei soci dell'A.I.C.*, in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, vol. II;

BARBERA A., *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 2006;

BARBERAN M., *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in ID. (a cura di), *Nuove forme di regolamentazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006;

BASSI N., *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi dei terzi*, Giuffrè, Milano, 2008;

BERTI G.- DE MARTIN G.C.(a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale - Atti del convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Giuffrè, Milano, 2001;

BIN R., *I decreti di attuazione della «Legge Bassanini» e la sussidiarietà verticale*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e Ordinamenti Costituzionali?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1998, n. 2-3, p. 185 ss.

BIN R., *Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, pp. 9-20;

BIRKINSHAW P. – VARNEY M., *The European Union Legal Order after Lisbon*, Kluwer Law Int. M. BARBERAN, nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo e nazionale, Amsterdam, 2010;

BORRELLO I., CASSESE F., CHITI E., *Il mercato interno e le politiche dell'Unione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Roma.Bari, Laterza, 2007, p. 37 ss.

BRANDENBURG A.- NALEBUFF B., *Coopetition*, Doubleday, New York, 1996;

BRUNO G., *Le ombre delle idee*, 1582;

CALDERONI G., *Autonomia statutaria e potestà regolamentare*, in *L'Autonomia locale. Commentario alla legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali coordinata con la legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo*, a cura di L. PAPIANO, Pragma, Bologna, 1991;

CALVIERI C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002;

CALVIERI C., *Luci ed ombre sulla prima attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2013, fasc. 1, pp. 51-82;

CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTINI, Edizioni Luiss, 2002;

CANNIZZARO E., *Democrazia e sovranità nei rapporti fra stati*

membri e Unione europea, in Dir. UE, 2000;

CARAVITA B., *Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti*, in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, Indagine conoscitiva della 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica “Sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione”, vol. II, Roma, 2002;

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002;

CARBONI G., *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013;

CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento. Liberamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993;

CARETTI P.-TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007;

CARIOLA A.–LEOTTA F., *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, di Torino, 2006;

CARLONI E., *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004;

CARROZZA P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989;

CARTABIA M., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Gior. dir. amm.*, 2010;

CARTABIA M., WEILER J.J.H. (a cura di), *L'Italia in Europa*, il Mulino, Bologna, 2000;

CARUSI D., *Principio di differenziazione e categorie giuridiche (l'Unione Europea, l'eguaglianza, il paradigma della legge)*, in *Rassegna di diritto civile*, 2010, vol. 31, fasc. 3, pp. 731-747;

CASSESES., *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2005;

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983;

CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995;

CASSESE S., *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001;

CASSESE S., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *ID.*, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003;

CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2012;

CASSESE S., *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. CE*, 2000;

CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, 2003;

CASSESE S., *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 4, pp. 319-422;

CECCHETTI M., *Attuazione dellariforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 2002;

CECCHETTI M., *La riforma dell'art. 111 Cost.:tra fonti preesistenti, modifica della Costituzione, diritto intertemporale ed esigenze di adeguamento della legislazione ordinaria*, Giappichelli, Torino, 2001;

CECCHETTI M., *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni Speciali*, in www.federalismi.it, 2008;

CECCHETTI M., *Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002;

CERULLI - IRELLI, *I quattro pilastri della riforma amministrativa in corso*, in *Nuova fase*, 1998;

CERULLI - IRELLI, *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazioni*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002;

CHITI M.P., *A Rigid Constitution or a Flexible Administration: New Forms of Governance*, in *Rev. eur.Droit pub.*, 2004;

CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2004;

CHITI E.- FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, Bologna, 2003;

CHITI M.P., GRECO G., *Trattato amministrativo europeo*, Giuffrè Milano 2007;

CLARIZIA, *Gli statuti comunali: problemi e prospettive*, in *Riv. amm.*,

1992;

CRISAFULLIV., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova,

1984;

D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 1998;

D'ATENA A., *L'Italia verso il «federalismo». Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001;

D'IGNAZIO G., *Asimmetrie e differenziazioni regionali in Italia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, paper presentato per l'esposizione orale al Convegno “*Regionalismo differenziato: il caro italiano e spagnolo*”, Messina, 18 e 19 ottobre 2002, in un www.unime.it/congressi/regionalismo/gdignazio.doc;

D'IGNAZIO G., *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, 2007, n. 4;

D'ORLANDO E., *Lo Statuto comunale nel sistema delle fonti*, in *Il*

diritto della Regione, 2004, fasc. 5/6, pp. 765-808;

DEAKIN S., *Legal Diversity and Regulatory Competition: Which Model for Europe?*, in *Eur. Law Jour.*, 2006;

DEAKIN S., WILKINSON F., *Rights vs. Efficiency? The Economic Case for Transnational Labour Standards*, in *Ind. Law Jour.*, 1994;

DE MARCO E., *Qualche interrogativo su un «regionalismo a più velocità»*, in *Quad. cost.*, 2003;

DE MARTINO G.C., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative in Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* a cura di C. BERTI e C.C. DE MARTINO, Edizione Luiss, Roma, 2002;

DE PAULIS G., *La perequazione della capacità fiscale secondo l'art. 119 della Costituzione*, in *Tributi locali e regionali*, 2005, vol. 10, fasc. 3, pp. 319-324;

DE SIERVO U., *Statuti e regolamenti, nuove fonti normative di*

comuni e province, in Le Regioni, 1991;

DELLA CANANEA G., *L'Unione Europea. Un ordinamento composito.*, Laterza, 2003;

DELLA CANANEA G., *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, fasc. 1, pp. 127-142;

DELLA CANANEA G.-FRANCHINI G., *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2010;

DI COSIMO G., *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, pp. 63-66;

DI GESÙ J., *La Corte respinge la «chiamata in solidarietà» fra Regioni e la perequazione orizzontale*, in *Giur. cost.*, 2012;

DI PLINIO G., *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V della Costituzione. Risposte dei soci dell'A.I.C.*, consultabile on line;

DI STASI A., *La vetero-nova quaestio dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU nella prassi delle istituzioni europee*, in *Grotius*, Numero speciale 2012, p. 7 ss.;

DOUGAN M., *Minimum Harmonization and the Internal Market*, in *Com. DE*, 2000, n. 37;

DYSON K., SEPOS A. (eds.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Palgrave Macmillan, 2010;

EHLERMANN C.D., *Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité*, in *Rev. marche un. eur.*, 1992;

EHLERMANN C.D., *How flexible is Community Law? An unusual approach to the concept of speeds*, in *Mich. Law Rev.*, 1983-1984;

ESPOSITO, *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Cedam, Padova, 2002;

FALCON G.(a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Cedam, Padova, 2005;

FALCON G., *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*,2001;

FERRARO L., *Il 'nuovo' ordinamento regionale in Italia (confronti europei: Spagna, Germania e Regno Unito). Brevi considerazioni a margine di un Convegno dell'Università della Calabria (Cosenza, 3-4 giugno 2002)*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, vol. 46, fasc. 2, pp. 559-571;

FIGUERA G., *Autonomia statutaria di Comuni e Province e revoca del Presidente del Consiglio- Statuteauthonomy of municipalities and provinces and revocation of councilpresident*, in *Foro amm. TAR*, 2013, fasc.3;

FORLEO A., *L'autonomia statutaria: statuto comunale e T.U.E.L. a confronto, alla luce della riforma costituzionale avvenuta con legge N. 3/2001*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, vol. 78, fasc. 5, pp. 512-518;

FRACCHIA F., *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, fasc. 2/3, pp. 239-272;

FRACCHIA F.- OCCHIENA M. (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Giuffrè, Milano, 2006;

FROSINI T.E., *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2002;

GALLIANI D., *All'interno del titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, fasc. 2-3, pp. 418 ss.;

D. GALLIANI, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora 'speciali'?*, in *Quaderni regionali*, 2008, vol. 27, fasc. 2, pp. 549-558;

GALLO C.E., *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, 18 agosto 2000, n. 267;

GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo art.119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria: Legislazione e giurisprudenza tributaria*, 2002, vol. 45, fasc. 2, pp. 585-606;

GAROFALO L., *Ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano: 'prove tecniche' d'integrazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, vol. 6, fasc. 2, pp. 245-264;

GIANNINI M.S., *La legge n. 142/1990: una mezza riforma*, in *Riv. trim. scienza dell'amministrazione*, 1992;

GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001;

GIGLIONI.F., *Governare per differenza, Metodi europei di coordinamento*, ETS, 2012;

GIOMI V., MERUSI F., *Politica economica e monetaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, parte speciale, vol. III, p. 1453-148;

GNES M., *La scelta del diritto*, Giuffrè, Milano, 2004;

CRAIG P., DE BÙRCA G.(eds.), *The evolution of EU law*, OUP, Oxford, 2014;

GOTZ V., HECKER M., *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali, Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999;

GRIMALDI L., *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile “rilancio” del ruolo dello stato nell’“ordinamento composito” europeo*, in www.rivistaaic.it;

GROPPI T., *La repubblica delle autonomie. Regione ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001;

HATZOPOULOS V., *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Bruylant, Bruxelles, 1999;

HOFMANN, A.H. TORK, *Legal challenges in EU administrative law*,
Cheltenham, Edward Elgar, 2009;

INELLI C., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*,
Giappichelli, Torino, 1999;

ITALIA V., *Commento all'art. 4, l. 142/90*, in **ITALIA V., BASSANI
N.**, *Le autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1990;

ITALIA V., *Lo statuto dell'ente locale*, Giuffrè, Milano, 1999;

**J.H.JANS, R.DE LANG, S. PRECHAL
R.J.G.M.WIDDERSHOVEN**, *Europeanisation of Public Law*,
Europa Law Publishing, Groningen, 2007;

JORGENSEN H., MADSEN K. (eds.), *Flexicurity and Beyond*, DJOF,
Copenhagen, 2007;

KERBER W., *Interjurisdictional Competition within the European
Union*, in *Fordham Int. Law Jour.*, 2000;

LUCIA L., *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Giappichelli, Torino, 2009;

LOTTINI M., *Il mercato europeo. Profili pubblicistici*, Jovene, Napoli, 2010;

MACCANICO A., *Il Neoregionalismo*, in *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 2010, vol. 31, fasc. 2, pp. 67-72;

MAJONE G., *The Common Sense of European Integration*, in *Jour. Eur. Pub. Pol.*, 2006;

MANGIAMELI S., *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001;

MANGIAMELI S., *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002;

MANGIAMELI S., *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale, e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTINI (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002;

MANZELLA A., *Lo Stato "comunitario"*, in ID., *Quaderno europeo. Dall'euro all'eurocrisi*, Marsilio, Venezia, 2005;

MAZZAROLLI L., *Fonte-statuto e fonte-regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali*, in *Organizzazione dei servizi e diritti dei cittadini negli statuti comunali*, Padova, 1993;

MARENGHI E.M., *Il sistema amministrativo locale*, in G. SANTANIELO (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Cedam, Padova, 1994, p. 95;

MARENGHI E.M., *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Jovene, Napoli, 1977;

MARENGHI E.M., *Procedimenti e processualprocedimento*,

Cedam, Padova, 2009;

MARENGHI E.M., *Il diritto ai tempi della crisi: la regolazione possibile*, in *Riv. it. dir. pub. CE*, 2010;

MARRAMA A., *Gli ordinamenti locali tra uniformismo ed autonomia*, in *Dir. e soc.*, 1991;

MASSERA A.(a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1994;

MAZZAROLLI L., *Fonte-statuto e fonte-regolamento sulla legge di riforma delle autonomie locali*, in *Organizzazione dei servizi e diritti dei cittadini negli statuti comunali*, Cedam, Padova, 1993;

MENGOZZI P., *La Corte di giustizia quale giudice del sistema costituzionale europeo e dei valori in esso riconosciuti?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, fasc. 5, pp. 792-798;

MEZZANOTTE M., *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 giugno 2009;

MIELE T., *Il federalismo fiscale. L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione nella prospettiva del federalismo solidale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, vol. 7, fasc. 7. p. 689-707;

MOR G., *Considerazioni sul sistema di governo dei Comuni tra la l. 142/90 e Statuti*, in *Le Regioni*, 1991;

MOROF., *Federalismo differenziato e devolution*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2002;

MORRONE A., *Devolution, ma presa sul serio*, in *Quad. cost.*, 2002;

MORRONE.A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, fasc. 1, pp. 139-190;

MORRONEA., *La Corte costituzionale e la cooperazione tra stato e regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995;

MORRONE A., *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005;

MORRONE A., *Promemoria per la Repubblica che verrà*, in *Il Mulino*, 2006;

NATOLI M., *Legge 3 agosto 1999, n. 265. Lo statuto comunale nel sistema delle fonti*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, vol. 152, fasc. 4, Parte 2, pp. 337-342;

NICOLIN S., *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Cedam, Padova, 2005;

PACINI M., *Il principio generale europeo di non discriminazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, vol. 16, fasc. 8, pp. 779-788;

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996;

PALADINI L., *I conflitti fra i pilastri dell'Unione europea e le*

prospettive del Trattato di Lisbona, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2010, vol. 15, fasc. 1, pp. 87-107;

PALERMO F., *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997;

PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001;

PALERMO F., *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005;

PANUNZIO S., *Audizione del presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (20 novembre 2001)*, in *Costituzione, Regioni e autonomie locali*, Indagine conoscitiva della 1° commissione permanente del Senato della Repubblica «Sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della costituzione» vol. I, Roma, 2002;

PASTORI G., *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001;

PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Com. Market Law Rev.*, 1999;

PELKMANS J., *The New Approach to Technical Harmonization and Standardization*, in *CMS*, 1987;

PIAZZAM., *Una rilettura dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, vol. 24, fasc. 4, pp. 879-899;

PIAZZA M., *I limiti della revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002;

PICA F., *Ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: ulteriori spazi di autonomia per le Regioni a statuto ordinario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2007, fasc. 3-4;

PICA F., *Il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione: questioni di interpretazione*, in *Rivista dei tributi locali*, 2002, vol. 2, fasc. 1, pp. 7-10;

PINNA P., *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2011;

PINELLI B., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999;

PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello stato*, Giappichelli, Torino, 1996;

PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, in *Le Regioni*, 2001;

POGGI A., *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V e la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, sul sito www.astrid-online.it;

POGGI C., *Istruzione, formazione professionale e Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002;

POTOTSCHNIG, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali e*

centralità del comune, in *Le Regioni*, 1991;

PUBUSA A., *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983;

PUGLIESE F., in AA.VV., *Profili dell'autonomia nella riforma degli ordinamenti locali*, Napoli, 1992;

RASMUSSEN H., *On Law and Policy in the European Court of justice*, Dordrecht, Nijhoff, 1986;

RENNA M., SAITTA F., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011;

RIGHI E., *La posizione dello statuto comunale nel sistema delle fonti del diritto*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2005, vol. 79, fasc. 19/20, pp. 2144-2148;

ROMBOLI R., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1995;

ROMBOLI R., *Riforma costituzionale e forma di Stato*, in *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999;

ROVERSI MONACO F.A., *Quaderni della Spisa*, Rimini, 1997;

ROSSOLILLO G., *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Cedam, Padova, 2002;

G. ROLLA, T. GROPPi, LUATTI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province (1990-1993)*, Milano, 1996;

ROLLA G., GROPPi T., *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, 2000;

RUGGERI A., *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.federalismi.it;

RUGGERI A., *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra 'riserva di specialità' e clausola di maggior favore*, in *Le regioni*, 2004, vol. 32, fasc. 4, pp. 781-841;

RUGGERI A., *«Nuovi» diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995;

RUGGERI A., SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?* , in *Rassegna parlamentare*, 2003;

RUGGIU I., *Le 'nuove' materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le regioni*, 2011, vol. 39, fasc. 5, pp. 775-820;

SACCO R., *Diversity and Uniformity in the Law*, in *Am. Jour. Comp. Law*, 2001;

SALMONI F., *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003;

SALOMONI L., *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III cost. Il caso della Regione Lombardia*, sul sito <http://amministrazioneincammino.luiss.it>;

SCHARPF F.W., *Governare l'Europa*, il Mulino, Bologna, 1999;

SCHUTZE R., *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism in the European Union*, in *Com. Market Law Rev.*, 2010;

SCOTT J., TRUBEK D.M., *Mind the Gap: Lato and New Approaches to Governance in the European Union*, in *European Law Journal*, 2002, vol. 8, n. 1, pp. 1-18;

SERIOM., *Sistemi di integrazione giuridica e tecniche di armonizzazione, uniformazione ed unificazione per influsso del diritto comunitario*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2006, vol. 11, fasc. 1, pp. 162-176;

SOMMA A., *Mercificare il diritto. La via liberista alla tutela della differenza*, in ZOPPINI A. (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma e Bari, 2004, pp. 58-77;

SORRENTINO F., in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale*, www.giustizia-amministrativa.it;

STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova 1998;

STEIN A., SANDALOW T., *Courts and free markets*, Clarendon Press, Oxford, 1982;

STONE SWEET A.- SANDHOLTZ W., *European Integration and Supranational Governance*, in *Jour. Eur. Pub. Pol.*, 1997;

TIEBOUT C., *A pure theory of local expenditure*, in *Jour. Pol. Ec.*, 1956;

TIZZANO A., *Appunti sul Trattato di Maastricht: struttura e natura dell'Unione europea*, in *Foro it.*, 1995;

TORCHIA L., *Il governo delle differenze*, il Mulino, Bologna, 2006;

TORCHIA L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Il

Mulino, Bologna, 2010;

TRIDIMAS T.- NEBBIA P.(eds.), *European Union law of the twenty-first century*, Hart, Oxford, 2004;

TUYTSCHAEVERD F., *Differentiation in European Union Law*, Hart, Oxford, 1999;

TRAVI A., *Violazione degli Statuti comunali e provinciali e tutela del cittadino*, in *Le Regioni*, 1991;

VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, 1929;

VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali, Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, Rimini, 1990;

VANDELLI L., *Dalle aree metropolitane ai comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 1997;

VANDELLI L., *Autonomia statutaria e regolamentare e partecipazione popolare*, in *Nuovo Ordinamento degli enti locali e status degli amministratori*, Rimini, 1999;

VESPERINI G., *I poteri locali*, vol. I, Catanzaro-Roma, 1997;

VESPERINI G., *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, fasc. 4;

VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, fasc. 1, pp. 87- 94;

VISCONTE G., *Il potere normativo delle Regioni e il diritto privato*, in www.ildirittoamministrativo.it;

WALKER N. (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart, Oxford, 2003;

WEATHERILL S., *The evolution of the Single Market: Harmonisation or Liberalisation?*, in *Com. Market Law Rev.*, 1990;

ZAGREBELSKY V., *Annuale di diritto costituzionale, vol. I, Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988;

ZAGREBELSKY V., *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in www.europeanrights.eu, dicembre, 2007;

ZANARDI A., *“Il federalismo differenziato nell'art.116 della Costituzione: una breve nota”*, in federalismi.it, 2006, n. 22;

ZANGHI C., *Istituzioni di diritto europeo*, Giappichelli, Torino, 1997;

ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001;

ZANON N., *Dopo il referendum: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, vol. 26, fasc. 4, pp. 765-767;

ZEI A., *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2008;

ZOPPINI A. (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*,

Laterza, Roma-Bari, 2004;