



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA

INDIRIZZO UNICO

CICLO XXVII

**Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo**

Direttore della Scuola: Ch.mo Prof. Roberto E. Kostoris

Supervisore: Ch.mo Prof. Luca Antonini

Dottoranda: Tania Scarabel

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

SOMMARIO

ABSTRACT (ITALIANO)	8
ABSTRACT (ENGLISH)	14
PARTE I.....	20
IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE PER LE REGIONI ORDINARIE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO	20
CAPITOLO I. PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE PER LE REGIONI ORDINARIE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO E IN PARTICOLARE L'ARTICOLO 116 DELLA COSTITUZIONE	21
I. I. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: DALLA LEGGE N. 142 DEL 1990 ALLA LEGGE N. 59 DEL 1997 (CD. LEGGE BASSANINI), FINO AL SUPERAMENTO DEL PRINCIPIO DEL PARALLELISMO NELLA NUOVA FORMULAZIONE DELL'ART. 118 COST. PER L'ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE.....	21
I. II. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO NELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, COSTITUZIONE.	29
I. II. A) LA GENESI E IL CONTENUTO DELLA MODIFICA DELL'ARTICOLO 116 COSTITUZIONE NELLA RIFORMA DEL 2001.....	29
I. II. B) L'ITER PER LA FORMAZIONE DELLE LEGGI DI AUTONOMIA NEGOZIATA: UN QUADRO GENERALE.	49
I. II. C) L'INTESA TRA GOVERNO E REGIONE INTERESSATA.....	55
I. II. D) LA LEGGE SULLA BASE DELL'INTESA: ASPETTI PROBLEMATICI DEL RAPPORTO TRA I DUE ATTI.....	69
I. II. E) I LIMITI E I VINCOLI DELLA LEGGE DI DIFFERENZIAZIONE, TRA MATERIE DEFINITE, LIMITI COSTITUZIONALI E RISPETTO DELL'ART. 119 COST.	76

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. F) I SOGGETTI DELLA DIFFERENZIAZIONE: IL DIBATTITO DOTTRINALE SULLA POSSIBILITÀ DI ESTENDERE IL TERZO COMMA DELL'ART. 116 COSTITUZIONE ANCHE ALLE REGIONI SPECIALI.....	88
I. II. G) I TENTATIVI DI ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO EX ART. 116, TERZO COMMA, COST. (LOMBARDIA, VENETO, PIEMONTE E TOSCANA).	98
I. II. H) LA RIFORMULAZIONE DELL'ARTICOLO 116 COST. NEL D.D.L. COSTITUZIONALE A.C. 2613.....	105
I. II. I) LA LEGGE DI STABILITÀ 2014 E L'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, COSTITUZIONE.	114
PARTE II	116
IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE REGIONALE NEL QUADRO EUROPEO	116
CAPITOLO I. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE IN GERMANIA	117
I. I. PREMessa.....	117
I. II. IL <i>GRUNDGESETZ</i> DEL 1949.	120
I. III. IL <i>BUND</i> E I <i>LÄNDER</i> : IL C.D. "DOPPIO LIVELLO DI STATALITÀ"	122
I. IV. LA RIFORMA DEL 2006: IL C.D. <i>FÖDERALISMUSREFORM I</i>	131
I. V. LE <i>BEDARFSKOMPETENZEN</i>	135
I. VI. LE <i>KERNKOMPETENZEN</i>	136
I. VII. LE <i>ABWEICHUNGSKOMPETENZEN</i> : L'APERTURA AL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE.....	137
I. VIII. IL CD. <i>FÖDERALISMUSREFORM II</i> DEL 2009.....	143
I. IX. GLI ACCORDI INTERSTATALI FRA <i>LÄNDER</i>	148
I. X. VALUTAZIONE CONCLUSIVE SUL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE NEL SISTEMA TEDESCO.	150

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

CAPITOLO II. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE NEL SISTEMA AUTONOMICO SPAGNOLO	154
II. I. PREMESSA	154
II. II. IL REGIONALISMO ASIMMETRICO SPAGNOLO	158
II. III. LE COMUNITÀ AUTONOME NELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA.....	164
II. IV. LA C.D. “VIA LENTA ” E LA C.D. “VIA RAPIDA”: L’EVOLUZIONE DEL SISTEMA AUTONOMICO SPAGNOLO	173
II. V. IL FEDERALISMO FISCALE IN SPAGNA: IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELLE CC.AA.	186
II. VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE SUL SISTEMA SPAGNOLO: IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO DI FRONTE ALLA CRISI ECONOMICA	202
CAPITOLO III. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE ALLA LUCE DEGLI ULTIMI SVILUPPI NELLA C. A. DELLA CATALOGNA.....	210
III. I. PREMESSA	210
III. II. LO STATUTO DI AUTONOMIA DELLA CATALOGNA: LA LEGGE ORGANICA DEL 19 LUGLIO 2006, N. 6	211
III. III. SEGUE. LE COMPETENZE DELLO STATUTO DI AUTONOMIA DELLA CATALOGNA.	214
III. IV. LA SENTENZA N. 31/2010 DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SPAGNOLO.....	216
III. V. GLI ULTERIORI SVILUPPI.....	223
III. VI. LA SENTENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE N. 42 DEL 2014 E L’ATTESO REFERENDUM DEL 9 NOVEMBRE 2014	228
CAPITOLO IV. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE IN SCOZIA.....	235
IV. I. PREMESSA.....	235
IV. II. IL SISTEMA DELLA <i>DEVOLUTION</i> SCOZZESE	237

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

IV. III. SEGUE. LA DEVOLUZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE E DELLE FUNZIONI DI GOVERNO.	244
IV. IV. IL REFERENDUM PER L'INDIPENDENZA DELLA SCOZIA.	248
PARTE III.	254
ANALISI DELLA DIFFERENZIAZIONE NELL'AMBITO DELLE REGIONI SPECIALI ITALIANE	254
CAPITOLO I. LA DIFFERENZIAZIONE NELLE REGIONI SPECIALI ITALIANE: GENESI E SITUAZIONE ATTUALE.....	255
I. I. LE ORIGINI DELLA SPECIALITÀ.....	255
I. II. LA SUCCESSIVA EVOLUZIONE.	265
I. III. SONO ANCORA ATTUALI LE RAGIONI DELLA SPECIALITÀ?.....	268
CAPITOLO II. LA REGIONE DELLA VALLE D'AOSTA.....	277
II. I. PREMESSA.	277
II. II. LE RAGIONI STORICHE DELLA SPECIALITÀ.....	279
II. III. LA DIFFERENZIAZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE.	282
II. IV. L'AUTONOMIA FINANZIARIA: DAGLI ANNI CINQUANTA AGLI ANNI NOVANTA.	286
II. V. LA NUOVA AUTONOMIA FINANZIARIA IN UNA PROSPETTIVA FEDERALISTA. ...	294
CAPITOLO III. LA REGIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	297
III. I. PREMESSA.	297
III. II. LE RAGIONI STORICHE DELLA SPECIALITÀ E GLI ULTERIORI SVILUPPI.	300
III. III. LE COMPETENZE LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE DELLA REGIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA.	303
III. IV. LA DIFFERENZIAZIONE NELLA FINANZA REGIONALE.....	308
III. V. CONCLUSIONE.	311

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

CAPITOLO IV. LA REGIONE DEL TRENTO ALTO ADIGE E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO.....	313
IV. I. PREMESA.....	313
IV. II. LA DIFFERENZIAZIONE NELLA DIFFERENZIAZIONE: LE DUE PROVINCE COME MASSIMA ESPRESSIONE DEL PRINCIPIO AUTONOMISTICO.....	315
IV. III. LA POTESTÀ LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE DEL TRENTO ALTO ADIGE E DELLE PROVINCE AUTONOME.....	317
IV. IV. LA DIFFERENZIAZIONE NELLA FINANZA REGIONALE TRENTO E IL CD. ACCORDO DI MILANO.....	325
IV. V. IL NUOVO ASSETTO FINANZIARIO ALLA LUCE DELL'ACCORDO DI MILANO....	339
IV. VI. I SISTEMI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE DELLA REGIONE DEL TRENTO – ALTO ADIGE E DELLE PROVINCE AUTONOME.....	353
IV. VII. L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO: UN MODELLO DI "ECCELLENZA"...	359
IV. VIII. IL MODELLO DI FINANZIAMENTO DELL'UNIVERSITÀ DI TRENTO.	377
IV. IX. CONCLUSIONI.....	381
CAPITOLO V. LA REGIONE SARDEGNA.....	383
V. I. PREMESA.....	383
V. II. LE RAGIONI DELLA SPECIALITÀ.....	384
V. III. LE COMPETENZE DELLA REGIONE SARDEGNA.	387
V. III. A) LA SPECIALITÀ LEGISLATIVA.....	387
V. III. B) LA SPECIALITÀ AMMINISTRATIVA.....	388
V. III. C) LA SPECIALITÀ FINANZIARIA.....	389
V. IV. LO STATUTO REGIONALE E LE IPOTESI DI MODIFICA.....	393
V. V. CONCLUSIONE.	401
CAPITOLO VI. LA REGIONE SICILIA.....	403
VI. I. PREMESA.....	403

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

VI. II. LE RAGIONI DELLA SPECIALITÀ.....	404
VI. III. LE COMPETENZE DELLE REGIONE SICILIA.....	410
VI. III. A) LA SPECIALITÀ LEGISLATIVA.....	410
VI. III. B) LA SPECIALITÀ AMMINISTRATIVA.....	413
VI. III. C) LA SPECIALITÀ FINANZIARIA.....	414
VI. IV. IL REGIME DI CONTROLLO DELLE LEGGI REGIONALI: LA SENTENZA N. 255 DEL 2014 DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	418
VI. V. CONCLUSIONE.....	423
CONCLUSIONI.....	425
LE PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO ITALIANO: LA DERIVA VERSO UN SISTEMA CARATTERIZZATO DA REGIONI TROPPO ORDINARIE E REGIONI TROPPO SPECIALI.....	425
BIBLIOGRAFIA.....	445

ABSTRACT (ITALIANO)

Il presente lavoro si propone di analizzare il principio di differenziazione che, nell'ambito dei processi di federalismo, identifica una relazione di "*adaequatio rei et iuris*" votata a permettere politiche calibrate sulla specificità delle situazioni locali. Si tratta di una prospettiva che è utile approfondire perché il metodo della differenziazione dell'autonomia, inaugurato in tempi risalenti proprio nel contesto costituzionale italiano delle Regioni speciali, sta registrando in tempi più recenti una crescente diffusione.

In particolare, la trattazione analizza l'ampio dibattito dottrinale, sia classico che recente, in tema di regionalismo e federalismo, nonché il dibattito teorico sui grandi principi di uguaglianza e di autonomia; di uniformità e di differenziazione. Dall'altro approfondisce la legislazione emanata a livello sia statale che regionale, l'individuazione delle *best practices*, i percorsi della giurisprudenza costituzionale a questo riguardo (prima parte).

In prosieguo, sono considerate le recenti esperienze di alcuni Paesi europei utilizzando un metodo comparativo: sono analizzati i sistemi di differenziazione tedesco, spagnolo e scozzese, in quanto per diverse analogie, si possono presentare come un passaggio necessario nell'orientamento degli sviluppi del sistema italiano (seconda parte).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'illustrazione si è poi soffermata sulle singole specialità già previste in Costituzione, allo scopo di verificare se, anche a seguito del processo di integrazione europea, le ragioni e le giustificazioni delle specialità storiche siano ancora attuali (terza parte). Si darà conto degli interventi legislativi in materia, dell'attività interpretativa della Corte costituzionale e delle principali acquisizioni dottrinali maturate nel dibattito scientifico.

Più specificatamente, la **prima parte** ha inteso valutare, nel **I capitolo**, il principio costituzionale di differenziazione all'interno dell'ordinamento italiano, considerando lo sviluppo teorico e dottrinale che ha accompagnato, valorizzando questo principio, il regionalismo italiano dalla Legge n. 142 del 1990 alla riforma Bassanini.

In quest'ambito si effettua una valutazione a distanza di ormai oltre quindici anni del terzo decentramento, analizzando i concreti assetti che si sono realizzati nelle regioni italiane.

La trattazione si è indirizzata poi sulla genesi dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione come novellato dall'articolo 2 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato l'intero Titolo V. Metodologicamente, si sceglie di illustrare l'*iter* e i limiti per la formazione della legge di differenziazione nonché le ragioni di inattuazione dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione per poi

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

analizzare i possibili spazi in cui potrebbe svilupparsi il principio di differenziazione anche alla luce del disegno di Legge costituzionale A.C. 2613.

La **seconda parte**, articolata in quattro capitoli, illustra il principio di differenziazione regionale nel quadro europeo.

Il **I capitolo** dedica un *focus* specifico al sistema federale tedesco, sul cd. *Föderalismusreform I – II*, approvato tra il 2006 e il 2009, in quanto modello capace di coniugare in modo efficace la flessibilità necessaria ad un continuo sviluppo e la rigidità per garantire cambiamenti graduali dell'ordinamento.

Il **II capitolo** ripercorre l'evoluzione del sistema di organizzazione territoriale contenuto nella Costituzione spagnola del 1978 ad oggi, con particolare attenzione all'esito finale del processo di regionalismo differenziato, valutandolo sia alla luce dei commenti dottrinali che dei risultati concreti.

Il **III capitolo** è dedicato agli ultimi sviluppi inerenti l'ordinamento spagnolo in particolare alla cd. "questione catalana" e alle sue vicende statutarie. Al riguardo la ricerca è partita con un approfondimento analitico della legge organica del 19 luglio 2006, n. 6 per poi evidenziare gli effetti della sentenza del Tribunale Costituzionale (STC) 31/2010, del 28 giugno 2010. Sono state quindi analizzate le complesse vicende che hanno poi portato alla

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

sospensione, per effetto del ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo spagnolo, del referendum per l'indipendenza della Catalogna.

Per completare l'analisi dei processi di differenziazione, il **IV capitolo** è dedicato ai recentissimi sviluppi del processo di *nation – building* avvenuti in Scozia, di cui vengono approfondite sia lo sviluppo legislativo che le problematiche dottrinali.

La **terza parte** dello svolgimento è suddivisa in sei capitoli e analizza puntualmente l'unica differenziazione di carattere strutturale presente nel nostro Paese: quella inerente alle Regioni speciali allo scopo di evidenziare i precipui elementi di differenziazione, sia tra loro sia nel confronto con le altre autonomie ordinarie.

In particolare, il **I capitolo** approfondisce l'analisi della differenziazione nell'ambito delle regioni speciali italiane. L'*incipit* della disamina è costituito dai lavori preparatori in Assemblea costituente. Dopo aver descritto le principali posizioni elaborate nel panorama dottrinario italiano, si offrono riflessioni sull'attualità delle giustificazioni dell'autonomia speciale, anche considerando in quale misura può ritenersi giustificato il privilegio finanziario di cui godono alcune di queste regioni speciali.

Il **II capitolo** riguarda la specialità riconosciuta alla regione della Valle d'Aosta, in quanto è stata caratterizzata da un processo di

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

cambiamento di natura incrementale. Si specificano le ragioni storiche della specialità, soffermandosi sull'autonomia in materia legislativa e amministrativa e descrivendo la struttura dell'autonomia finanziaria regionale.

Il **III capitolo** si dedica all'autonomia del Friuli Venezia Giulia analizzando gli specifici poteri, le materie di competenza esclusiva regionale e concorrente con riguardo ai diversi settori.

Il **IV capitolo** si sofferma sulla specialità della regione Trentino Alto Adige o meglio delle Province autonome di Trento e Bolzano. A questo riguardo, è stata compiuta un'analisi sia sui decreti legislativi di attuazione dello Statuto sia sulla legislazione regionale provinciale. In particolare, si approfondisce l'assetto finanziario dopo l'Accordo di Milano.

Il **V capitolo**, esamina lo Statuto speciale della regione Sardegna, sia sotto il profilo legislativo, amministrativo e finanziario. Inoltre, sono state puntualmente analizzate le leggi costituzionali che hanno modificato nel tempo lo Statuto (Legge Costituzionale 1/1972; Legge 122/1983; Legge Costituzionale 1/1986; Legge Costituzionale 3/1989; Legge Costituzionale 2/1993; Legge Costituzionale 2/2001) nonché gli interventi della Corte costituzionale.

Il **VI capitolo** ripercorre la specialità riconosciuta dal legislatore alla regione Sicilia in materia di legislazione esclusiva, integrativa –

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

concorrente nonché nell'ambito dell'organizzazione amministrativa e finanziaria. Si dà conto anche della recente sentenza n. 255/2014 della Corte costituzionale.

Il **capitolo conclusivo** è dedicato, anche alla luce delle analisi comparate svolte, ad una valutazione complessiva del principio di differenziazione, offrendo delle osservazioni sulle prospettive del regionalismo italiano.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ABSTRACT (ENGLISH)

This paper aims to analyze the principle of differentiation which, under the processes of federalism, identifies a relation of “*adaequatio rei et iuris*” chosen to allow policies linked on specific local situations. It is worth examining this perspective because the method used to differentiate autonomy, which dates back to the times when Italian Constitution was born, already including special status regions, is currently achieving a growing popularity.

In particular, the discussion analyzes the broad doctrinal debate, in both its classical and recent forms, concerning regionalism and federalism, and the theoretical debate on the great principles of equality and autonomy; of uniformity and differentiation. Furthermore, it analyzes in-depth the laws enacted at both state and regional level, the identification of the *Best Practices* and the constitutional law steps taken in this regard (first part).

In the following, the recent experiences of several European countries are taken into account, using the same comparative method: the German, Spanish and Scottish systems of differentiation are analyzed for their many analogies, which can be presented as a step needed for the development of the orientation of the Italian system (second part).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

The paper then examines the peculiar specialties which have always been in the Italian Constitution in order to verify if, even following the European integration process, the reasons and justifications of the historical specialties still exist (third part). We will show which legislative actions were made with regard to this, as well as the interpretation of the Constitutional Court and the main doctrinal acquisitions achieved during the scientific debate.

More specifically, the **first part** aims to assess, in the **first chapter**, the constitutional principle of differentiation within the Italian legal system, by considering the theoretical and doctrinal development that accompanied Italian regionalism, and by improving this principle, starting from the of Law no. 142 of the year 1990, up to Bassanini reform.

In this context, it is possible to perform an assessment of the third decentralization, which dates over fifteen years ago, by analyzing the tangible situations that have been implemented in the Italian Regions.

The discussion then focuses on the origin of Article 116, paragraph III, of the Constitution as changed by Article 2 of the Constitutional Law of October 18, 2001, no. 3, which amended the whole Title V. Methodologically, we decided to illustrate the procedures and limitations with regard to the creation of the differentiation law, as

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

well as the reasons why Article 116, paragraph III, of the Constitution was not implemented, to then analyze the possible areas in which the principle of differentiation could be developed, even in the light of the draft of the Constitutional Law A.C. 2613.

The **Second part**, which is divided into four chapters, depicts the principle of regional differentiation in the European framework.

Chapter one specifically focuses on the German federal system, or the so-called *Föderalismusreform* I – II, which was approved between 2006 and 2009, as a model that is able to effectively combine the flexibility required for continuous development with the rigidity needed to ensure gradual changes in the system.

Chapter two covers the evolution of the territorial organization system included in the Spanish Constitution, from 1978 to date, with particular attention to the final result of the differentiated regionalism process by evaluating it both in terms of the doctrinal comments and tangible results.

Chapter three focuses on the latest developments concerning Spanish Law and especially on the so-called "Catalan issue" and its statutory events. About this, the research started with an in-depth analysis of the organic law of July 19, 2006, no. 6, before later highlighting the effects of the Constitutional Court ruling (STC 31/2010) of June 28, 2010. Therefore, the composite events that then

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

led to the suspension of the referendum for the independence of Catalonia, as a result of the appeal of the Constitutional Court requested by the Spanish Government, were analyzed.

In order to complete the analysis of the differentiation processes, **chapter four** covers the most recent developments of the nation-building process that occurred in Scotland, whose legislative development and doctrinal issues were studied in-depth.

The **third part** of our research is divided into six chapters and specifically analyzes the only structural differentiation in our country: the one affecting the special status Regions, in order to highlight the main elements of differentiation, both amongst themselves and by comparing them to the other ordinary autonomies.

In particular, **chapter one** contains an in-depth analysis of differentiation within the special status Italian regions. The beginning of the dissertation consists of preparatory works within the Constituent Assembly. After describing the main positions developed in the Italian doctrinal context, some remarks are made on the current status of existence of the special autonomy, even by considering to what extent the financial privileges of some of these special regions can be justified.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Chapter two concerns the specialty given to Valle d'Aosta region since a changing process of incremental nature characterizes it. The historical grounds of the specialty are specified by focusing on autonomy in terms of legislation and administration and by describing the structure of the financial autonomy that exists in the region.

Chapter three focuses on the autonomy of Friuli Venezia Giulia region by analyzing the specific powers, the exclusive and concurrent regional areas of competence with regard to the different sectors.

Chapter four focuses on the specialty of Trentino Alto Adige region, or rather on the autonomous provinces of Trento and Bolzano. With regard to this, an analysis was performed both on the implementation of the legislative decrees of the Statute and on the provincial and regional legislation. In particular, the financial structure, after the Milan Agreement, is discussed in-depth.

Chapter five examines the special Statute of Sardegna region at a legislative, administrative and financial level. Furthermore, the constitutional laws that modified the Statute over time (Constitutional Law 1/1972; Law 122/1983; Constitutional Law 1/1986; Constitutional Law 3/1989; Constitutional Law 2/1993;

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Constitutional Law 2/2001) were carefully analyzed, as well as the actions of the Constitutional Court.

Chapter six covers the specialty recognized to region of Sicily by the legislator in terms of exclusive, integrative – concurrent legislations and within the administrative and financial organization. The recent decision no. 255/2014 of the Constitutional Court is also highlighted.

The **final chapter** focuses, even in the light of the comparative analysis carried out, on an overall evaluation of the principle of differentiation by providing observations on the outlook of Italian regionalism.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

PARTE I

IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE PER LE REGIONI ORDINARIE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

**CAPITOLO I. PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE PER LE
REGIONI ORDINARIE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO E IN
PARTICOLARE L'ARTICOLO 116 DELLA COSTITUZIONE**

I. I. Il principio di differenziazione nell'ordinamento italiano: dalla legge n. 142 del 1990 alla legge n. 59 del 1997 (cd. legge Bassanini), fino al superamento del principio del parallelismo nella nuova formulazione dell'art. 118 Cost. per l'allocazione delle funzioni amministrative.

La prospettiva della differenziazione, in Italia, ha incominciato a trovare spazio negli anni Novanta, quando ancora il sistema giuridico si sviluppava all'interno di un panorama ancora fortemente orientato alla logica dell'uniformità. Più precisamente, è con l'art. 3 della l. n. 142 del 1990, in una prospettiva di "coordinamento garantito",¹ che si è cercato di garantire una devoluzione di tutte le

¹ Così PASTORI, *Riordino delle funzioni e redistribuzione a livello locale*, in GAMBINO-FABRINI, (a cura di), *Regione e governo locale*, Rimini, 1997, 21, ss., che, peraltro, sottolinea come già all'interno dello stesso testo costituzionale non sia stato chiaramente definito il rapporto tra Regioni ed Enti locali, ondeggiando così tra i due corni di un "rapporto di separazione e garanzia" e di "integrazione e coordinamento reciproco". In particolare verso la prima opzione si muovono l'art. 128 e l'art. 118, I comma, secondo

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

funzioni regionali non aventi carattere unitario agli enti territoriali, mettendo però in grado la Regione di calibrare l'assetto delle funzioni stesse in relazione alle caratteristiche delle popolazioni e dei territori. In questo modo la Regione poteva porsi come l'ente di riferimento del sistema delle autonomie locali, mentre l'uniformità dei principi previsti dalla stessa legge n. 142 veniva modulata con una possibilità di differenziazione degli assetti².

La rottura dell'uniformità del regime locale dei precedenti ordinamenti era stata poi confermata dalla Corte costituzionale con l'importante sentenza n. 343 del 1991, dove l'ente regionale era stato

il quale anche nelle materie regionali è sempre una legge della Repubblica a poter attribuire direttamente le funzioni di interesse locale a Province e Comuni e altri enti locali, mentre altre norme (artt. 117, 118, III co., 125) sembrano accogliere la prospettiva dell'integrazione e della correlazione. La medesima alternanza si è poi riprodotta in tutto lo sviluppo del nostro ordinamento, dalla fase statutaria alla seconda regionalizzazione, con la l.n. 382 del 1975 e il d. lgs. n. 616 del 1977.

La legge n. 142 del 1990, invece, sembra essersi mossa in una logica di compromesso tra le due prospettive, da un lato, fissando direttamente, in conformità all'art. 128, alcuni principi di determinazione delle funzioni proprie spettanti agli Enti locali e, d'altro, riconoscendo alle Regioni il compito di dare attuazione a titolo di normazione *ex art.* 117, II co., ai suddetti principi e di individuare specificamente le funzioni spettanti agli enti locali.

Sul punto, cfr., inoltre, PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, 652, ss..

² Così PASTORI, *Riordino delle funzioni e redistribuzione a livello locale*, cit., 24.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

riconosciuto come un punto di sintesi tra l'uniformità dei principi e la diversità d'applicazioni nel riparto tra Province e Comuni.³

La possibilità di un riordino differenziato degli Enti locali rimase tuttavia in buona parte sulla carta per effetto di una sostanziale inerzia regionale nella definizione delle funzioni amministrative da riallocare a livello locale.

Inoltre, sullo svolgimento del processo ha inciso notevolmente il problema, cui la l. n. 142 del 1990 non ha saputo porre conveniente rimedio⁴, dell'inadeguatezza dimensionale degli enti locali per svolgere le funzioni delegate.⁵

In ogni caso, la prospettiva tracciata dall'art. 3 della l. n. 142 del 1990 ha rappresentato una svolta rispetto alla tradizionale allocazione uniforme delle funzioni ed era destinata ad essere ripresa e consolidata nell'art. 4 della l. n. 59 del 1997, mentre nel frattempo la

³ Cfr. GAMBINO, *Le amministrazioni territoriali: difficile attuazione di un modello*, in *Regione e governo locale*, cit., 308, ss., che sottolinea come in forza della scelta legislativa della l. n. 142 del 1990, alla Regione spettasse un compito d'individuazione dei differenziati livelli dell'amministrazione e, sulla scorta di un'adeguata conoscenza della concreta realtà amministrativa locale, di redistribuzione delle funzioni amministrative agli Enti locali.

⁴ Così PANNO, *Assetto territoriale e funzioni dei Comuni tra Stato e Regioni*, in GAMBINO, (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1999, 429, ss..

⁵ Cfr., a questo riguardo, ROTELLI, *Il federalismo ancora possibile*, in *Regione e governo locale*, cit., 98; nonché VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 1997, 836, ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

legge cost. n. 2/1993 attribuiva a tutte le Regioni speciali, al pari della Sicilia, la competenza esclusiva in tema dell'ordinamento degli Enti locali.

Un ulteriore spazio al principio di differenziazione è, quindi, stato dato con la l. n. 59 del 1997, che l'ha collocato tra i principi fondamentali diretti ad indirizzare i conferimenti di funzioni. Infatti, in base all'art. 4, lettera h), questi devono avvenire nell'osservanza del "principio di differenziazione nell'allocatione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi".

Peraltro, nella l. n. 59 del 1997 questo criterio si viene a trovare in stretta connessione con altri principi, in particolare con quello d'adeguatezza, così che tutto il processo di federalismo amministrativo tende ad assumere come referenti non più enti omologati per astratte categorie, ma soggetti effettivamente in grado di esercitare le nuove funzioni⁶. In quest'accezione i principi di differenziazione e d'adeguatezza risultano configurabili come declinazioni del principio di sussidiarietà, inteso quest'ultimo nella sua potenziale attitudine a realizzare un riparto di competenze non

⁶ Così VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, cit., 832.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

più fondato su un criterio formalistico, bensì su quello sostanziale della corrispondenza alla realtà delle cose, in altre parole assecondando il passaggio da un modello definitorio di tipo geometrico - virtuale⁷ al privilegio per una relazione di "*adaequatio rei et iuris*" funzionale ad individuare l'assetto ottimale d'allocazione.

Sviluppando questo principio, la legislazione regionale conseguente al d. lgs. n. 112 del 1998, in alcuni casi, è sembrata confermare una buona capacità di realizzare una "politica delle differenze", idonea a tradursi anche in termini di maggiore efficacia delle funzioni trasferite. Le strategie normative e istituzionali rivolte a dare attuazione allo "sportello unico", ad esempio, adottate in Regioni sostanzialmente omogenee dal punto di vista dello sviluppo economico e produttivo ma caratterizzate da notevoli differenze in ordine ad altri fattori ambientali (numero e dimensione dei Comuni, delle associazioni di categoria e del sistema camerale) hanno dimostrato una buona capacità della progettualità regionale di calibrare gli interventi in relazione al contesto di riferimento. Infatti in Emilia Romagna la contestualizzazione in una rete strutturata di rapporti di governo ha permesso di facilitare l'incisività e

⁷ Cfr., a questo riguardo, l'ampia riflessione di GENTILE, *L'ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova, 2000, 93, ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

l'omogeneità dell'intervento; in Lombardia, invece, la valorizzazione della concorrenzialità del sistema sociale e pubblico ha consentito di assecondare la "nascita spontanea" degli sportelli unici ed eventuali aggregazioni "naturali" senza utilizzare forme di sostegno ai Comuni, se non nella fase di sperimentazione; in Piemonte, infine, l'attenzione a considerare la diversità e l'autonomia dei Comuni ha condotto a valorizzare la ricerca del consenso con le parti interessate. Assai rilevante è poi la circostanza per cui, a fronte dell'implementazione dei poteri, nella legislazione regionale si siano sviluppate importanti aperture verso formule di *Welfare society*, incentrate sull'iniziativa e sulla solidarietà dei cittadini. Numerose leggi generali d'attuazione del d. lgs. n. 112 del 1998, infatti, hanno espressamente assunto la sussidiarietà orizzontale come principio generale dell'azione regionale⁸. L'apertura all'autonoma iniziativa

⁸ È utile ricordare, a questo riguardo, la l. reg. Emilia Romagna n. 3/1999, che all'art. 2, co. 2, precisa come il riparto delle funzioni tra i vari livelli di governo debba avvenire perseguendo "la valorizzazione dell'autonomia della società civile e delle formazioni sociali, in attuazione del principio di sussidiarietà". Inoltre, all'art. 34 è disposta l'istituzione della Conferenza regionale del Terzo settore.

Significativa appare poi la l. reg. Lombardia, n. 1/2000, che all'art. 9, dispone: "la Regione riconosce e valorizza, per le materie di propria competenza, il ruolo dell'autonomia dei privati esercitata anche attraverso le formazioni sociali e le loro forme associative", e all'art. 10 precisa: "in

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

attuazione del principio di sussidiarietà, la Regione, le province, i comuni e le comunità montane svolgono e coordinano l'attuazione delle attività e dei servizi di propria competenza promuovendo e valorizzando l'apporto delle formazioni sociali e dei soggetti privati, con particolare riguardo alle strutture rappresentative della società civile e agli organismi senza finalità di lucro".

La legge regionale n.44/2000 della Regione Piemonte, all'art. 2, allo stesso modo dispone: "Per lo svolgimento delle funzioni e delle attività mantenute in capo alla Regione, ovvero conferite con la presente legge agli Enti locali ed alle Autonomie funzionali la Regione, la Provincia, il Comune e la Comunità montana riconoscono e valorizzano il ruolo dell'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

Per le Marche, la legge regionale n. 10/1999, all'art. 1, (Finalità e principi del conferimento) stabilisce: "La Regione promuove la valorizzazione dell'autonomia dei singoli e delle formazioni sociali" e all'art. 9 prevede - con una formulazione piuttosto riduttiva del ruolo del possibile ruolo dell'associazionismo - "ai fini dello snellimento dell'attività amministrativa", la stipulazione d'appositi accordi e convenzioni, con associazioni, cooperative, formazioni sociali per lo "svolgimento di servizi determinati o per l'esercizio di attività a carattere vincolato".

La legge regionale n. 14/1999 del Lazio agli artt. 26, 27 e 28 riconosce il "ruolo" delle cooperative, delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni, configurando un assetto decisamente promozionale ma anche, in un certo senso difensivo. Si precisa, infatti, forse in modo tuzioristico, che il riconoscimento della "funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità" è per quelle realtà associative "senza fini di speculazione privata". Inoltre, si sottolinea che "le organizzazioni di volontariato" vengono valorizzate per il loro "apporto complementare, e non sostitutivo, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi".

La legge regionale n. 34/1999 del Molise pone invece l'accento sulla finalità di favorire il "rinnovamento autonomistico delle istituzioni rappresentative e della pubblica amministrazione, nel rapporto con i cittadini, le imprese e le formazioni sociali" e a questo scopo prevede "la valorizzazione delle

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dei cittadini e delle formazioni sociali ha potuto quindi essere calibrata in relazione alle reali condizioni della società civile, conducendo in alcuni casi, similmente a quanto accade in altri ordinamenti, alla sperimentazione di sistemi innovativi nella tutela di alcuni diritti sociali.

Probabilmente è anche per effetto di questa buona prova del sistema regionale che nella riforma del Titolo V il principio di differenziazione è stato poi ripreso, riguardo alle funzioni amministrative, nell'ambito dell'art. 118 della Cost.: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Si è così superato il precedente

organizzazioni non lucrative di utilità sociale" limitando così il multiforme universo delle strutture *Non-profit* ad una sola categoria legislativa, quella delle O.N.L.U.S., che nel nostro ordinamento non ha ottenuto buon successo a causa delle pesanti limitazioni amministrative cui è stata sottoposta.

Da ultimo, la legge regionale n. 7/1999 della Basilicata, solo al titolo II, dedicato allo sviluppo economico ed attività produttive, sport e demanio ad uso turistico e produttivo, nelle "disposizioni generali e comuni", all'art. 14, prevede: "L'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni e dei compiti individuati nel presente titolo, che richiedano l'unitario esercizio a livello regionale sono disciplinati con apposito regolamento del Consiglio regionale, che riconosce e valorizza il ruolo delle autonomie locali e funzionali, delle formazioni sociali e dei privati".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

criterio geometrico del parallelismo: “Spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali” a favore di una regola di riparto fondata su una relazione di *adaequatio rei et iuris*.⁹

I. II. Il regionalismo differenziato nell’articolo 116, terzo comma, Costituzione.

I. II. A) La genesi e il contenuto della modifica dell’articolo 116 Costituzione nella riforma del 2001.

Il testo dell'art. 116 Cost. è stato novellato dall'art. 2 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha innovato l'intero Titolo V. In realtà, tale riforma è intervenuta dopo una lunga serie di tentativi di modifica della seconda parte della Costituzione.¹⁰ Si ricordi a tale proposito la proposta della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

⁹ Cfr., a questo riguardo, l’ampia riflessione di GENTILE, *L’ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova, 2000, 93, ss..

¹⁰ Cfr. G. FERRI, *L’ambivalenza del referendum sulla revisione del Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 92-94.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

istituita il 12 ottobre 1983 e presieduta dall'on. Bozzi, che lasciava sostanzialmente invariata la previsione delle Regioni speciali¹¹, ed il successivo progetto di riforma stilato dalla Commissione bicamerale istituita il 23 luglio 1992 e presieduta dall'on. De Mita e poi dall'on. Iotti, che prevedeva invece rilevanti modifiche nell'individuazione delle competenze delle Regioni speciali e nel procedimento di adozione dei rispettivi Statuti¹². Il tema è poi stato ripreso nel progetto di riforma della Commissione parlamentare per le riforme

¹¹Nella proposta del 29 gennaio 1985, c.d. Commissione Bozzi, era stato introdotto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, all'art. 116 Cost., il riferimento "alle province di Trento e Bolzano" dopo l'elenco delle Regioni speciali; si prevedeva, inoltre, il riconoscimento alle Regioni speciali ed alle Province autonome delle "competenze relative alle materie di cui al successivo articolo 117 ove già non spettanti ai sensi dei rispettivi Statuti", nonché l'obbligo consultazione di tali enti "sui progetti degli atti comunitari vincolanti, che incidano sulle loro competenze".

¹²L'art. 12 del progetto del 7 febbraio 1994, a cura della c.d. Commissione De Mita -Iotti, disponeva una modifica dell'art. 116 Cost. : "Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite, con legge costituzionale, forme e condizioni particolari di autonomia con competenze esclusive nelle materie non riservate allo Stato.

Gli Statuti speciali sono adottati con legge costituzionale su proposta di ciascuna Regione e previa intesa della medesima Regione sul testo approvato da entrambe le Camere nella prima lettura.

Gli Statuti speciali possono indicare materie nelle quali Stato e Regione esercitano competenze concorrenti.

Gli Statuti speciali definiscono forme ed istituti di cooperazione tra Stato e Regioni"

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

costituzionali istituita con l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1 e presieduta dall'on. D'Alema. Tale progetto manteneva le Regioni speciali, prevedendo la possibilità di adeguare i rispettivi Statuti alle disposizioni “più favorevoli” previste dalla riforma¹³. In particolare venne esposta dal relatore D’Onofrio, presidente della Comitato sulla forma di Stato, prefigurando un processo di federalismo differenziato dal basso.¹⁴ Più precisamente attraverso una modifica della Costituzione si sarebbe riservata allo Stato la legislazione su determinate materie, mentre per le altre sarebbero stati gli Statuti deliberati da ciascun Consiglio regionale e approvati dal Parlamento “con forza di legge costituzionale” a disciplinare le funzioni legislative dello Stato e delle Regioni. La prima proposta della bicamerale, risalente a giugno 1997, abbandonava il metodo consensuale, per realizzare, invece, un nuovo ordinamento compiutamente definito dal progetto di revisione, senza più riferimenti a possibilità di ulteriori differenziazioni rispetto a quelle storiche. Nel seguito dei lavori, tuttavia, la proposta D’Onofrio riemergeva parzialmente e nel testo licenziato a novembre dello stesso anno si prevedeva la possibilità che con legge costituzionale

¹³Cfr. I disp. trans. del progetto di riforma della seconda parte della Costituzione del 4 novembre 1997.

¹⁴ Cfr., al riguardo, CUOCOLO, *bicamerale: atto primo*, Milano, 1997, 66, ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

fossero disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia per altre Regioni. Anche in questo caso però il regionalismo differenziato continuava ad essere deciso e definito dal centro. Il testo approvato dalla Camera dei Deputati, invece, stemperava la decisione calata dall'alto in un procedimento consensuale, da realizzarsi sulla base di intese con la Regione interessata e coinvolgendo in un *referendum* la popolazione regionale. Più precisamente l'art. 54.4 prevedeva: "Forme e condizioni particolari d'autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58, possono essere stabilite anche per le altre Regioni, con legge approvata dalle due Camere, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62. La legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata ed è sottoposta a *referendum* limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi".

In base a questa prospettiva, il processo di riforma costituzionale del sistema regionale avrebbe quindi potuto condurre a un limitato aumento dell'autonomia nell'intero Paese, accompagnato probabilmente da uno sviluppo molto più accentuato in alcune Regioni del Nord: nell'assetto a geometria variabile avrebbero così trovato spazio nuove asimmetrie accanto a quelle storiche delle Regioni a Statuto speciale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In ogni caso, questa formulazione venne poi sostanzialmente replicata nel disegno di legge costituzionale poi definitivamente approvato nel 2001. Rispetto alle precedenti formulazioni, si limita l'oggetto delle condizioni e delle forme d'autonomia differenziata all'ambito di alcune materie riservate dall'art. 117, II comma alla legislazione esclusiva dello Stato (in particolare quelle corrispondenti alla lettera n) - norme generali sull'istruzione -, s) - tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali -, l) - giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa - solo però per quanto riguarda l'organizzazione della giustizia di pace), mentre si lascia potenzialmente aperta all'ipotesi di differenziazione tutta l'area della legislazione concorrente (art. 117, terzo comma). Inoltre, cade la previsione dell'approvazione della legge tramite un *referendum* diretto alla popolazione della Regione interessata, che viene sostituita, in modo discutibile, con quella che prevede siano "sentiti gli Enti locali".

La prospettiva di una riforma del regionalismo italiano secondo un modello di differenziazione delle politiche territoriali è stata al centro altresì della cd. *devolution*. Proposta nell'estate del 2001 dal ministro per le riforme Umberto Bossi la *devolution* è confluita, dopo varie e difficili mediazioni politiche, nella legge di revisione costituzionale approvata dalla maggioranza di centro-destra nella XIV legislatura

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

che, tuttavia, gli elettori hanno respinto nel referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006¹⁵.

Riguardata nella prospettiva storica, l'esperienza di questi ultimi anni ha messo in risalto la sostanziale vacuità di ogni proposta riformista.

Le riforme costituzionali, infatti, sono state utilizzate più che per fini di interesse generale come vessillo per realizzare obiettivi politici contingenti¹⁶. In questo difficile contesto anche il dibattito culturale ha finito per risentirne. La dottrina è rimasta dapprima impreparata e divisa di fronte all'improvvisa riforma del Titolo V e, poi, smarrita e imbrigliata nella faticosa rincorsa del profluvio di proposte di riforma e controriforma succedutesi in un breve turno di tempo.

¹⁵Per una ricostruzione di queste vicende, cfr. A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, 376 ss., nonché A. MORRONE, *Promemoria per la Repubblica che verrà*, in «il Mulino», 2006, 1, 46 ss.; ID., *Un impegno riformista dopo la rivoluzione sconfitta*, in «il Mulino», 2006, 4, 658 ss.

¹⁶Cfr. A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 2006, 759 ss., secondo il quale, condivisibilmente, 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 istituzionale ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico, vale a dire dei momentanei obiettivi politici degli schieramenti o di gruppi all'interno del medesimo schieramento politico».

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'incertezza del quadro complessivo e degli orizzonti ha, di fatto, congelato qualsiasi possibilità di riflessione scientifica adeguata.

Una situazione non meno grave si è avuta sul piano dell'attuazione.

Dalla data di approvazione delle novelle del regionalismo italiano¹⁷, pochissimi sono stati gli svolgimenti concreti e in ambito statale e in ambito regionale. Con il cambio di maggioranza, tra la XIII e la XIV legislatura, il nuovo Titolo V è stato sostanzialmente messo da parte, per l'immediata presentazione della proposta di *devolution*.

La giustapposizione di due antitetici disegni costituzionali ha impedito qualsivoglia possibilità di implementazione concreta.

Anche il tema del «regionalismo differenziato» è nato all'insegna della contrapposizione ideologica¹⁸. Gli autori della legge cost. n. 3 del 2001 propugnavano un modello incentrato sulla differenziazione delle politiche attraverso la collaborazione istituzionale, secondo lo schema tratteggiato dall'art. 116 Cost., che si fonda proprio sull'attribuzione di «forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni ordinarie, mediante un procedimento negoziale bilaterale, concluso con una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti. I fautori della *devolution*

¹⁷Cfr. legge cost. n. 1 del 1999, n. 2 e 3 del 2001.

¹⁸Sul punto, cfr. A. MORRONE, *Devolution, ma presa sul serio*, in *Quad. cost.*, 2002, 157 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

perseguivano, invece, una forma di differenziazione (più che la devoluzione) senza alcuna mediazione, neanche di tipo pattizio: mentre nel disegno originario si prevedeva l'auto-assunzione – il testo parlava di «attivazione» – da parte delle autonomie regionali di determinate competenze in materia di istruzione, sanità e polizia locale¹⁹, nel testo finale quelle stesse competenze (con qualche variante) erano attribuite alle Regioni ordinarie direttamente dalla Costituzione, a Titolo di competenza regionale esclusiva²⁰.

¹⁹Il progetto di *devolution* nella versione originaria (A.S. n. 1187, approvato in prima lettura il 14 aprile 2003) prevedeva solo l'inserimento di un comma ulteriore nel corpo dell'art. 117 Cost. mantenendo fermo il testo dell'art. 116, co. III, Cost. Il testo era la risultante di un processo di progressivo dimagrimento del progetto iniziale del ministro Bossi. Sulla storia, cfr. per tutti L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, il Mulino, Bologna, 2002, 31 ss. È solo con il varo del «lodo di Lorenzago» (16 settembre 2003), dopo l'inutile tentativo operato dal ministro per gli affari regionali La Loggia (11 aprile 2003), che nel progetto costituzionale, diventato di «grande riforma» (G.U. 18 novembre 2005, n. 269), la *devolution* diventa alternativa al regionalismo differenziato previsto dalla legge cost. n. 3 del 2001: il testo prevedeva l'abrogazione del comma III dell'art. 116 Costituzione.

²⁰Il nuovo comma IV dell'art. 117 stabiliva che «Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia amministrativa regionale e locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'arresto del processo di *devolution* ha spostato, forse definitivamente, l'attenzione sull'attuazione del Titolo V della Costituzione. Anche la strada tracciata nell'art. 116, co. III, Cost. sembra quindi assumere un rinnovato interesse. Quel percorso, in particolare, è reso più attuale dalla domanda proveniente da alcune Regioni del Nord. Occorre allora recuperare il tempo perduto, soprattutto per riflettere attentamente sul modello tratteggiato dalla legge cost. n. 3 del 2001 e, quindi, sulle effettive possibilità di implementazione. La disposizione, pur piana nella formulazione, mette al centro una serie di questioni teoriche e pratiche che solo apparentemente sono di facile risoluzione.

L'art. 116, terzo comma, 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.

Attraverso il particolare procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma, è possibile derogare all'ordine costituzionale delle competenze indicato nell'art. 117 Cost., sia pure limitatamente agli ambiti materiali indicati.

Il caso previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., del resto, non è nuovo. L'art. 73, ultimo comma, Cost. autorizza la legge ordinaria a

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

derogare il termine di *vacatio legis* stabilito in quindici giorni; l'art. 122, ultimo comma, Cost., proprio per effetto della legge cost. n. 1 del 1999, consente agli Statuti delle Regioni ordinarie di derogare la regola dell'elezione del Presidente della Giunta regionale a suffragio universale e diretto.

Ipotesi simili, più che violazioni della rigidità costituzionale, rappresentano casi di autorizzazione da parte della stessa Costituzione di deroghe puntuali a disposizioni di rango costituzionale.

Detto in altri termini: siamo in presenza di prescrizioni cedevoli, per espressa previsione della Costituzione, modificabili con norme poste da atti fonte di diverso rango giuridico. La questione, allora, diventa stabilire i limiti costituzionali all'intervento della fonte legittimata a disporre in deroga (v. *amplius infra*).

Con l'art. 116 Cost., la sfera dell'autonomia regionale viene ad arricchirsi sul piano delle fonti normative. Limitando il discorso alle Regioni ordinarie, l'assetto delle attribuzioni legislative troverà regolamentazione sia nell'art. 117 Cost., sia nelle leggi di autonomia adottate sulla base dell'art. 116 Cost. A queste norme deve però essere affiancato lo Statuto regionale, anche se – almeno nell'interpretazione prevalente, peraltro non pacifica, e smentita dalla prassi statutaria – questi atti dovrebbero avere solamente una

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

funzione organizzatoria, essendo deputati a svolgere tassativamente i contenuti stabiliti nell'art. 123 Cost., tra i quali non compaiono attribuzioni funzionali. La differenziazione, detto altrimenti, solo in parte è espressa dalle leggi di autonomia negoziata: essa vive allo stato diffuso attraverso fonti molteplici.

Per quanto concerne la 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. Una simile spiegazione ha probabilmente risentito dei pur rilevanti punti di contatto esistenti tra l'art. 116, co. III, Cost. e l'art. 8, co. III, Cost. Con riferimento alle leggi di regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica, adottate «sulla base di intese con le rispettive rappresentanze», la dottrina prevalente ha ammesso che si tratta di leggi rinforzate, resistenti all'abrogazione da parte di leggi ordinarie e di atti aventi forza di legge.

Più difficile, però, stabilire l'efficacia delle fonti di autonomia differenziata e delle norme da loro prodotte ovvero se la forza formale di queste leggi opera in orizzontale o anche in verticale e se le leggi di autonomia differenziata resistono solo di fronte a leggi e atti equiparati alla legge oppure anche a norme di rango costituzionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il dubbio ha ragione di porsi soprattutto di fronte ad alcune tesi eterodosse. Secondo una lettura la legge prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost. sarebbe una fonte atipica e rinforzata, diretta a stabilire una disciplina permanente e stabile finché permane l'accordo tra Stato e Regione, non abrogabile da altre fonti, neppure da una legge di revisione dell'art. 116 Cost, che non potrebbe incidere sulla singola legge che ha concesso la specialità. Sulla stessa linea, ma spingendo più avanti il discorso, si colloca chi ricollega alle «leggi di differenziazione» la natura di fonti di «norme negoziate quasi costituzionali», che danno luogo a un federalismo di tipo pattizio che esclude modifiche unilaterali, anche mediante revisione costituzionale. Il principio di differenziazione, al pari di quello di specialità, sarebbe un «principio irrevocabile» della Costituzione repubblicana.

Interpretazioni simili potrebbero trovare conforto leggendo in parallelo gli artt. 7 e 8 della Costituzione: secondo le opinioni più accreditate, il principio concordatario e il principio di bilateralità contenuti in quelle disposizioni sono irriedibili, anche attraverso l'art. 138 Cost. Invero, proprio la comparazione tra i due sistemi normativi permette di superare criticamente le opinioni riportate. Ciò che non può essere modificato neppure con il procedimento di revisione costituzionale è, nel caso degli artt. 7 e 8 Cost., proprio il

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

principio negoziale, e non il contenuto del concordato o delle intese stipulati dalle parti. Questo risultato, nell'ottica dell'art. 116 Cost., si traduce nel divieto di deroghe all'ordine costituzionale delle competenze attraverso una legge diversa da quella che trova base in un'intesa tra lo Stato e la Regione: sicché pienamente legittima in questo ambito sarebbe una legge di revisione costituzionale.

Veramente arduo è, viepiù, ipotizzare la natura di norma imm modificabile al principio di differenziazione. È già dubbio che tale possa essere il principio di specialità. Di sicuro la variante terminologica usata dal I comma per le Regioni speciali (che nel testo vigente «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia») rispetto a quella del terzo comma per le «altre Regioni» (alle quali quelle forme e condizioni «possono essere attribuite») pone una differenza non trascurabile. Mentre, poi, gli artt. 7 e 8 Cost. radicano i rapporti tra Stato, Chiesa cattolica e confessioni diverse dalla cattolica in via normale sul principio concordatario e su quello di bilateralità, l'art. 116, terzo comma, Cost. si limita a stabilire un procedimento che non è altro che una variante (sub specie di deroga) del regime ordinario, stabilito in via generale dall'art. 117 Cost. Una variante, in questo caso, non necessaria e, quindi, meramente eventuale. Con la conseguenza che la fonte delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» posta attraverso l'art. 116, terzo

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

comma, Cost. non assume carattere costituzionale, ben potendo essere modificata attraverso la revisione costituzionale, e senza che possano resistere i contenuti dell'intesa stabilita tra lo Stato e la Regione. L'eventuale, sempre possibile, revisione dell'art. 116 Cost., avrebbe l'effetto di determinare non l'abrogazione ma l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi di autonomia differenziata preesistenti. Detto altrimenti: la norma costituzionale è propriamente una fonte sulla produzione normativa, diretta a stabilire un metodo per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, che trova la propria essenza nell'incontro delle volontà di Stato e Regioni e nella legge approvata dalle Camere sulla base dell'intesa. Per questa ragione le leggi previste dall'art. 116 Cost. sono ascrivibili al *genus* delle leggi ordinarie, ma possono essere qualificate come «leggi di autonomia negoziata», in quanto modificabili solo attraverso leggi deliberate secondo il procedimento prescritto da quella stessa norma. Quello descritto dall'articolo 116, III comma, Costituzione è un procedimento a struttura complessa, nel quale assumono carattere costitutivo e l'intesa e la legge. Preliminarmente occorre stabilire se la disposizione sia norma immediatamente applicativa oppure necessiti di una disciplina di attuazione. Il quesito ha ragione di porsi per diversi motivi. L'iter formativo delle leggi di autonomia negoziata è solamente tratteggiato dalla disposizione costituzionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Molte questioni perciò possono essere risolte in modo non univoco. Non si può negare che la bilateralità sottesa al procedimento può legittimare tanto un intervento normativo della singola Regione interessata quanto dello Stato. Particolarmente delicata è la fase di avvio. Qui l'art. 116 non dice se l'iniziativa regionale sia una proposta legislativa o l'atto d'impulso delle procedure d'intesa. Si limita a stabilire che la Regione interessata deve sentire gli Enti locali ma non dice se gli Enti locali devono essere chiamati a partecipare direttamente oppure attraverso il Consiglio delle autonomie locali. Inoltre, si discute in cosa consista propriamente il coinvolgimento delle autonomie locali, se si tratta di un'attività meramente consultiva o se possa essere configurato anche un procedimento codecisionale o, ancora, se possono essere previste forme (concorrenti o alternative) di partecipazione dal basso, facendo esprimere il corpo elettorale regionale.

La prima questione procedimentale ovvero se vi sia davvero bisogno di una legge statale sulle procedure prima di - ed al fine di - far luogo all'attivazione delle procedure stesse sembra aver trovato una soluzione affermativa.

Le ragioni che hanno portato a quest'esito sono da rintracciarsi in esigenze di uniformità e di ordine particolarmente avvertite.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tuttavia, la dottrina prevalente ha precisato che la disciplina non dovrebbe essere troppo minuta su alcuni punti, ad es., la consultazione degli Enti locali non necessariamente debba aver luogo dappertutto allo stesso modo (e, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali) ma piuttosto appare auspicabile aversi forme di consultazione differenziate, frutto di autodeterminazione delle Regioni stesse. Forme differenziate possono, ancora prima, aversi in merito alla composizione della rappresentanza regionale, e, nulla osta a che possano preferirsi soluzioni maggiormente articolate e flessibili (che, ad es., coinvolgano in modo diretto le assemblee elettive).

L'idea secondo cui l'adozione di una "legge-modello" sia opportuna altresì in ambito regionale, magari in svolgimento di talune essenziali indicazioni al riguardo contenute negli Statuti, laddove, però, si registrano vistose carenze.

Infatti, nessun aiuto è venuto dal legislatore, né a livello statale, né a livello regionale. Tutti gli Statuti regionali approvati dopo la legge cost. n. 1 del 1999 hanno trascurato totalmente questo tema.

Pertanto, se per taluno è difficile escludere Regioni e Stato dalla disciplina delle fase del procedimento attraverso o lo Statuto regionale o la legge statale, per altri necessaria è la regolamentazione mediante legge statale almeno delle procedure dirette a stipulare

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

l'intesa, prevedendo idonee forme di partecipazione delle Regioni alla definizione delle norme relative anche ricorrendo alla «bicameralina» prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Contro qualsiasi previa disciplina, disposta con legge statale o regionale, è stata utilizzata la lettera dell'art. 116 Cost., dal quale non discenderebbe nessuna indicazione vincolante .

La questione di una previa disciplina non può però liquidarsi tanto facilmente. Anche a voler escludere l'esistenza di uno specifico obbligo costituzionale, l'opportunità di una legge generale pare giustificata da una ragione essenziale. Evitare, come dimostra l'esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica, procedure e discipline diversificate almeno nei nodi essenziali e generali.

Così, opportuna appare la previsione, secondo cui, una volta raggiunta l'intesa e ritenendosi riservata al Governo l'iniziativa legislativa volta a darvi seguito e sarebbe fatto obbligo al Governo stesso di presentare il disegno di legge entro un termine prestabilito e ravvicinato rispetto alla positiva conclusione delle trattative (trenta giorni, per lo schema in parola). Un termine di sicuro non tassativo ma che ugualmente è bene che sia con chiarezza fissato (assai problematico e comunque controproducente affermare che il mancato rispetto dello stesso, così come in genere di altre clausole

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

della “legge-modello”, sia causa d’invalidità degli atti che vi facciano luogo, se non altro per il difetto di “copertura” costituzionale operata a beneficio della legge stessa; ciò che, ad ogni buon conto, non toglie l’utilità di una disciplina normativa delle procedure che renda disagiata lo scostamento da essa). D’altro canto, sia che si consideri il disegno di legge volto a dar seguito all’intesa come costituito da un solo articolo che rimandi puramente e semplicemente all’intesa stessa, facendola propria, e sia che si dia modo al disegno in parola di dotarsi dei contenuti più adeguati a tradurre l’intesa in legge, non si vede la ragione di un ritardo eccessivo, che potrebbe solo dar fiato a manovre ostruzionistiche, di cui peraltro si sono avute in passato non poche testimonianze con riguardo ad altri campi di esperienza. Si pensi, ad esempio, alle vicende delle norme di attuazione degli Statuti speciali, non di rado venute alla luce a lunga distanza di tempo dalla chiusura dei lavori delle commissioni paritetiche.

Allo stesso tempo, può essere opportuno, a salvaguardia dell’autonomia in genere che si stabiliscano alcune regole vevoli per tutte le esperienze di “differenziazione”, quali che siano dunque le Regioni interessate e quali i tratti identificanti le esperienze stesse. In particolare, appare necessario delimitare i limiti della “differenziazione”, le verifiche periodiche degli esiti della stessa e, in genere, i controlli effettuabili in occasione dell’esercizio dei poteri

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

“specializzati”, nonché le procedure e le garanzie bisognose di essere apprestate in occasione di eventuali correzioni delle intese originarie e, soprattutto, per il caso del ritorno, dopo una sfortunata esperienza di “differenziazione”, al regime comune.

Ci si può chiedere inoltre se sia possibile che si dica in partenza che, per talune materie lo Stato non sia disponibile all'accordo. Il dettato costituzionale parrebbe escludere questa eventualità: una volta rispettati i confini pur sommariamente segnati nell'ultimo comma dell'art. 116, ulteriori delimitazioni non sarebbero dunque astrattamente consentite. Eppure, nulla può naturalmente opporsi a che lo Stato non dia il suo *placet* a richieste di “differenziazione” giudicate comunque eccessive.

Al fine di evitare intollerabili discriminazioni, potrebbe anzi esser preferibile che le eventuali preclusioni siano stabilite una volta per tutte - e, dunque, in modo eguale per tutte le Regioni - dalla legge, anziché ad insindacabile discrezione del Governo.

La fissazione di taluni limiti alla “differenziazione”, nel senso ora indicato potrebbe a conti fatti rivelarsi meno pregiudizievole per l'autonomia rispetto a libere ed incontrollate determinazioni, politicamente ispirate, del Governo.

Per un altro verso, però, quand'anche si convenga sull'utilità di una delimitazione degli ambiti entro cui possono avviarsi le trattative

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

volte alla “differenziazione”, ugualmente può (e deve) ammettersi il caso che, in relazione ad una stessa materia, una Regione possa essere dal Governo considerata idonea a dotarsi di forme e condizioni peculiari di autonomia ed un’altra invece inidonea. E non occorre ora rammentare che proprio il principio di eguaglianza, rivisto attraverso la lente della ragionevolezza, impone l’adozione di trattamenti differenziati per soggetti che versano in condizioni diverse. Solo che un giudizio siffatto di idoneità non dovrebbe maturare al solo piano politico bensì far capo ad indici quanto più possibile astrattamente definiti (e, in questo senso, oggettivi).

La conclusione sul punto è che, tutt’al più, la legge potrebbe escludere la “differenziazione” di qualsivoglia Regione in relazione a talune materie, rimettendosi quindi ad apprezzamenti in concreto circa il riconoscimento di questa o quella forma di “differenziazione” (tra quelle astrattamente non precluse) a beneficio di singole Regioni, avuto nondimeno riguardo a parametri e criteri controllabili, non già liberamente forgiati ad *personam*. In ogni caso, a salvaguardia dell’autonomia, dovrebbe farsi carico al Governo che rigetti, in tutto o in parte, una richiesta di “differenziazione” di far luogo ad una congrua motivazione, dandosi così modo alla Regione che lamenti di essere stata irragionevolmente menomata nella propria autonomia o discriminata rispetto ad altre Regioni di rivolgersi al giudice

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

costituzionale (in sede di conflitto di attribuzione). Certo però si è che viene difficile immaginare un Governo obbligato *iussu iudicis* a stipulare l'intesa, come pure quindi obbligata la maggioranza parlamentare che lo sostiene a tradurre in legge l'intesa stessa.

I. II. B) L'iter per la formazione delle leggi di autonomia negoziata: un quadro generale.

Sull'iter di formazione della legge di autonomia negoziata, l'art. 116, co. III, Cost. si limita a brevi cenni circa (1) l'iniziativa della Regione interessata, (2) la partecipazione degli Enti locali che devono essere «sentiti», (3) l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, (4) la legge dello Stato approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta sulla base dell'intesa.

Discusso è il riferimento alla «iniziativa della Regione interessata» immediatamente dopo l'indicazione della «legge dello Stato». In merito, ci si chiede se si tratta di iniziativa legislativa oppure se il concetto è usato, in modo atecnico, per fare riferimento all'impulso regionale al procedimento complessivo. Secondo taluno, il termine «iniziativa» regionale dovrebbe essere tradotto con quello di proposta di legge. Tuttavia, sembrerebbe invece che l'espressione usata dalla norma esprima la volontà di radicare l'attuazione del

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

regionalismo differenziato su una libera scelta della Regione, che deve avere non a caso uno specifico interesse in tal senso. L'*input* regionale al procedimento si traduce nella facoltà di avviare le trattative per la stipulazione dell'intesa, mentre, una volta raggiunto l'accordo tra lo Stato e la Regione, la presentazione del relativo disegno di legge può essere fatta, oltre che dalla Regione interessata, anche dal Governo.

Più complicato il nodo relativo alla partecipazione degli Enti locali. Dal primo punto di vista, seppure la dizione non possa essere letta come necessità di una "intesa forte", lo Stato e la Regione non potranno non tenere in qualche modo conto delle posizioni, se ragionevoli, espresse dal sistema delle autonomie locali. Questo in ossequio al principio di leale collaborazione, che permea l'intero impianto del riformato testo costituzionale, nonché del principio di "pari dignità" dei soggetti che compongono la Repubblica.

L'art. 116 Cost. non fornisce elementi decisivi con riferimento al quando e forse anche agli effetti della consultazione delle autonomie. Le differenti opzioni, come detto, spingono per una previa disciplina di attuazione.

Per quanto riguarda l'individuazione degli «Enti locali» legittimati a intervenire vanno ricompresi solo ed esclusivamente le autonomie territoriali individuate dall'art. 114, comma I, Cost., e più volte

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

richiamate dalle altre disposizioni: i comuni, le province e, laddove previste, le città metropolitane, in quanto enti di Governo. La questione, peraltro, potrebbe trovare una diversa traduzione positiva o empirica. Da evitare sono però le soluzioni dirette ad allargare a dismisura i soggetti da coinvolgere nella fase della consultazione.

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. A quest'ultimo proposito del tutto legittimo è Stato considerato anche un referendum regionale consultivo, pienamente ammissibile in questioni di interesse regionale. Qualche riserva, tuttavia, merita di essere sollevata: occorre infatti chiedersi se ai sensi dell'art. 116, co. III, Cost., lo strumento del referendum regionale consultivo possa considerarsi un idoneo succedaneo del parere degli Enti locali, di fronte a una norma che espressamente impone che ad essere «sentiti» siano proprio questi soggetti. Qui il testo chiama in causa gli Enti locali come parte della comunità regionale, in quanto enti esponenziali delle collettività locali, e non direttamente i cittadini residenti. Probabilmente la formula non impedisce soluzioni combinatorie, purché in ogni caso non siano estromessi dalla relativa decisione comuni e province (e città metropolitana).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Occorre chiedersi, però, se il collegamento formale tra l'iniziativa della Regione e il procedimento di consultazione degli Enti locali, nonché l'espreso riferimento a un concreto interesse regionale non imponga una soluzione: quella che colloca la partecipazione delle autonomie locali nella fase precedente la stipula dell'intesa con il Governo. Questa via sembra coerente con l'idea, sottesa alla *ratio legis*, della Regione come comunità territoriale unitaria, nella quale l'ente Regione e gli Enti locali manifestano insieme di avere interesse ad acquisire nuove forme di autonomia. Rispetto a questa lettura più problematica sembra la soluzione che sposta a valle dell'intesa l'espressione del parere delle autonomie locali: in questo modo si tende a separare, contrapponendole, le rispettive posizioni della Regione e degli enti minori, anziché favorire la coesione delle politiche di Governo territoriale.

Questo è il contesto nel quale dovrebbe essere sciolto il nodo della natura e degli effetti della consultazione degli Enti locali. Certo, il testo lascia pochi margini per escludere che si tratti solo di un mero passaggio consultivo, obbligatorio ancorché non vincolante.

Anche se non illegittimo, sarebbe, però, politicamente poco opportuno che gli organi della Regione decidano di dare corso alle trattative col Governo comunque, anche nel caso in cui la maggioranza degli Enti locali (e dei cittadini residenti) si fosse

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

espressa contro l'iniziativa regionale. Una situazione simile, del resto, non potrebbe essere irrilevante né per il Governo, in sede d'intesa, né per il Parlamento, all'atto di decidere se dare corso all'*iter legis*.

L'intesa, in analogia con l'esperienza consolidatasi intorno all'art. 8 Cost., dovrebbe essere stipulata tra la Giunta regionale e il Governo della Repubblica, attraverso la Presidenza della Giunta regionale e la Presidenza del Consiglio dei ministri. In quest'ultimo caso, gli atti concernenti le trattative e l'intesa devono essere sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri. Per quanto concerne la Regione, lo Statuto o altra fonte dell'ordinamento regionale dovrebbero prevedere e disciplinare i poteri del Presidente e della giunta regionale in sede di trattative e di stipula dell'intesa, stabilendo, se del caso, anche le forme e i modi di coinvolgimento del Consiglio regionale. Rimesso alla prassi o, almeno per i punti essenziali, a una disciplina legislativa di carattere generale di competenza dello Stato, è lo svolgimento delle attività relative alle trattative e alla conclusione dell'intesa.

Una volta raggiunta l'intesa, occorre attivare il procedimento legislativo.

Come anticipato, la relativa iniziativa spetta al Governo e alle Regioni. Non sembra utilizzabile in proposito il parallelismo con

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

l'art. 8 Cost., nell'ambito del quale la dottrina configura un'iniziativa legislativa riservata del Governo.

Quanto all'approvazione delle legge, l'art. 116, co. III, Cost. si limita solamente a stabilire la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La norma nel porre una riserva di legge, non chiarisce se la legge ordinaria possa essere surrogata da atti del Governo equiparati alla legge. Il tenore letterale sembrerebbe escludere questa soluzione, del resto del tutto estranea anche nel caso analogo dell'art. 8, co. III, Cost., nonostante autorevole opinione abbia ammesso proprio in quest'ultimo caso la possibilità di ricorrere al procedimento di delegazione legislativa . Una tale soluzione non pare praticabile nella nostra fattispecie, dove, a differenza dell'art. 8 che postula semplicemente una regolazione «per legge», qui si prevede una «legge approvata dalla Camere a maggioranza assoluta dei componenti». Altro discorso è leggere nella disposizione anche una riserva di approvazione in assemblea, con divieto di ricorrere al procedimento decentrato: soluzione ricavabile dall'art. 72, ult. comma (trattandosi di una legge «in materia costituzionale») e senza dubbio implicita nell'esigenza di garantire un coinvolgimento pieno del Parlamento.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. C) L'intesa tra Governo e Regione interessata.

Tra le caratteristiche procedimentali della legge di conferimento quella che pone i maggiori interrogativi è senza dubbio l'intesa di Stato e Regione sul suo testo.

Sulla base dell'intesa è approvata la legge dello Stato che opera l'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia": qui il processo appare inevitabilmente delicato, non compiutamente regolabile, e rimesso al principio di leale collaborazione che pure non è qui espressamente richiamato²¹.

L'intesa, più in generale, 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»²². L'esame della legislazione e della giurisprudenza costituzionale non consente tuttavia di configurare una categoria unitaria, non esistendo un unico paradigma di concertazione.

²¹ E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

²² P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 498.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'intesa, piuttosto, costituisce una formula verbale riassuntiva di forme di partecipazione regionale a procedimenti decisionali statali dal contenuto e dall'oggetto variabili²³.

Il termine «intesa» utilizzato nel terzo comma dell'art. 116 ricorre nella Costituzione altre quattro volte: nell'art. 8, in corrispondenza della disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica «regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze»; nell'art. 117, comma VIII e IX, dove l'intesa è modulo organizzatorio sia delle relazioni interregionali²⁴, sia delle relazioni internazionali o di «politica estera» regionale²⁵; nell'art. 118, co. III, che prevede «forme di intesa e coordinamento nella materia

²³A. 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, 662 ss.

²⁴Si stabilisce che «intese della Regione con altre Regioni» ratificate con legge regionale possono essere previste «per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni».

²⁵Precisamente: «accordi con Stati esteri e intese con Enti territoriali interni allo Stato» possono essere conclusi nelle materie di competenza regionale, «nei modi e con le forme disciplinati dalla legge dello Stato». Correttamente, perciò, la Corte costituzionale nella sent. n. 211 del 2006 distingue tra «rapporti internazionali» e «politica estera»: mentre i primi «sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la politica estera concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo».

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dei beni culturali» tra lo Stato e le Regioni disciplinate con legge statale. Ma rispetto alla diffusissima prassi della cooperazione tra Stato e Regioni il caso della concertazione prevista per la legge di attuazione dell'art. 116 Cost. presenta – per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni – una spiccata particolarità da due punti di vista: innanzitutto perché si tratta di un'espressa previsione costituzionale, in secondo luogo perché, consistendo in un'intesa, si distacca dalla collaborazione prevista dalle semplici leggi ordinarie, nelle quali il coinvolgimento delle Regioni nell'attività legislativa nazionale avviene, al più, mediante l'espressione di pareri tramite il sistema delle Conferenze²⁶.

Il ricorso all'intesa quale presupposto del procedimento legislativo è eccezionale ed è, e deve comunque essere, espressamente contemplato da norme costituzionali, trattandosi di un requisito di legittimità della legge²⁷.

²⁶Vedi per esempio l'art. 2, comma 5, e 5, comma 1, *b*), del d.lgs. n. 281 del 1997.

²⁷Come, per rimanere nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni, l'intesa con la rispettiva Regione prevista per la revisione, mediante legge ordinaria dello Stato, di norme di Statuti speciali in tema di rapporti finanziari (art. 50, ultimo comma, St.Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 104 St. Trentino-Alto Adige/Süd Tirol).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

È importante notare che qui, alla generalità dei casi in cui l'accordo accede a procedimenti amministrativi, liberamente disciplinabili con legge ordinaria in vista del superamento dell'eventuale contrasto, l'intesa di cui si parla ora attiene ad un procedimento legislativo, che, in mancanza di apposito rimedio dettato da norme costituzionali, non è possibile integrare in alcun modo con modalità e aggravamenti procedurali che riparino all'eventuale dissenso²⁸. In altre parole, quando è prescritta per l'adozione di atti legislativi, l'intesa – a meno di espressa disposizione costituzionale in contrario – non può essere “debole”.

Il raggiungimento dell'intesa è ineludibile per le leggi in esame perché ne costituisce un requisito di legittimità costituzionale, senza il quale esse non potrebbero, appunto, validamente venire in essere. Nell'esperienza del regionalismo italiano le intese²⁹ pur rilevando in sede procedimentale, quali fattispecie interne a una sequenza di atti preordinati all'adozione di provvedimenti puntuali³⁰, sono

²⁸A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

²⁹Non sempre chiaramente distinguibili da altre formule negoziali, come gli accordi, previsti, ad esempio, dall'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, in materia di conferenze territoriali. Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 61 ss.

³⁰Rizza, 1985, 703; nonché Corte cost. sent. n. 97 del 1992.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

tradizionalmente distinte in ragione del grado di partecipazione regionale alla determinazione del contenuto dell'atto finale. Mentre le «intese forti» implicano la parità delle parti essendo «atti a struttura necessariamente bilaterale», sicché l'eventuale disaccordo costituisce un ostacolo insormontabile alla conclusione dell'*iter* e impedisce l'assunzione unilaterale della decisione, le «intese deboli» si risolvono nella manifestazione di un parere favorevole da parte delle Regioni che, se mancante o negativo, non impedisce l'ulteriore corso del procedimento, essendo sempre surrogabili da un atto unilaterale dello Stato³¹.

Non sembra, peraltro, che queste ultime intese siano *tout court* comparabili a quelle poste a base delle leggi di autonomia negoziata: mentre le prime sono atti interni di procedimenti essenzialmente di natura amministrativa³², l'intesa prevista dall'art. 116, co. III, Cost. è

³¹Cfr., tra le decisioni *ante* riforma del Titolo V, sentt. nn. 21 del 1991, 6 del 1993, 116 e 302 del 1994; e tra quelle successive alla revisione del Titolo V, sentt. nn. 303 del 2003, 6 e 27 del 2004, 285, 378 e 385 del 2005.

³²Nelle intese procedimentali, quando un atto amministrativo è adottato sulla base di intesa tra due soggetti o autorità, sia intersoggettive, sia interorganiche, la mancata intesa non inficia la legittimità dell'atto che ciononostante venga adottato. Cfr. J. BUCCISANO, *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 139 ss., 150; *contra* G. RIZZA, *Le intese costituzionali fra Enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

parte di un procedimento di formazione di una legge, avente una natura peculiare, stante l'efficacia rinforzata delle relative disposizioni.

Si tratta di capire se le intese per il regionalismo differenziato hanno profili di analogia con gli accordi e i trattati di diritto internazionale.

Simile ipotesi non potrebbe certamente essere scartata per l'assenza, in capo alle autonomie regionali, del requisito della sovranità: è, infatti, pacifico che anche gli enti substatuali possano esprimere una soggettività sul piano delle relazioni internazionali³³, come del resto riconosce proprio la novella costituzionale, allorché prevede, tra le materie di competenza regionale concorrente, quella dei «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», nonché il potere negoziale con enti stranieri, statali e regionali. La questione va sciolta assumendo che i trattati o gli accordi internazionali presuppongono l'alterità dei soggetti parte del rapporto: a questo fine rilevano le relazioni tra stati sovrani o tra enti interni alla

1985, 710 ss., per il quale in questo caso l'atto adottato è illegittimo per violazione di legge. Sulle incertezze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. A. MORRONE, *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quad. cost.*, 2006, 351 ss.

³³Anche a prescindere dal problema della imputabilità dei relativi obblighi, l'atto posto in essere resta pur sempre un accordo internazionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

struttura statale ma sempre con altri soggetti della comunità internazionale³⁴.

L'intesa tra lo Stato e la Regione è, dunque, un accordo interno di diritto costituzionale.

L'imposizione costituzionale della necessaria previa intesa quale "base" per l'approvazione della legge di conferimento alla Regione richiedente delle funzioni "ulteriori" ha posto innanzi tutto il difficile quesito della collocazione di tale intesa rispetto all'attività del Parlamento, dal momento che le Camere non hanno strumenti per instaurare e svolgere un rapporto negoziale con la singola Regione, ma devono rimettersi *in toto* al Governo. Nel contempo, occorre tenere presente che qui l'iniziativa della legge statale è riservata alla Regione interessata, e soprattutto che, a differenza di quanto è espressamente previsto nella Costituzione spagnola – modello paradigmatico di regionalismo asimmetrico – l'art. 116, non contemplando l'eventualità del dissenso regionale, non dispone neppure una procedura alternativa per il suo superamento³⁵.

³⁴Cfr. R. MONACO, *Trattati e convenzioni internazionali*, in *Nss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1973, 624, che, ovviamente, esclude i concordati conclusi tra la S. Sede e altri stati; L. FERRARI BRAVO, *Accordi internazionali*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1989, 3.

³⁵X. A. MARIN, *La formula spagnola: struttura e dinamica. Federalismi a*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In attesa di una specifica regolamentazione legislativa, attualmente ancora allo stato di progetto, l'esempio al quale è possibile fare riferimento è dato dalla prassi della legislazione in base a intese con le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. Questa prassi si articola in una previa negoziazione e conclusione di un accordo tra il Governo e i rappresentanti della confessione su medesimo testo, e nella successiva presentazione da parte del Governo stesso di tale testo, allegato al relativo disegno di legge in Parlamento per l'approvazione.

Pertanto, la legge sulla base di intese sarebbe una legge meramente formale, di sola approvazione o rigetto³⁶.

In effetti in un senso analogo a quello esaminato sembrano indirizzate anche le modalità di avvio di alcune iniziative regionali, quelle della Lombardia, del Piemonte e del Veneto, per l'attuazione a loro vantaggio dell'art. 116, III comma, Cost., che anticipano tutte l'intesa rispetto all'iniziativa legislativa regionale.

La previa intesa con la Regione sul testo da sottoporre all'approvazione non implica il riconoscimento a questa Regione di una posizione di parità rispetto allo Stato, come l'intesa per la legge

confronto, A. BENAZZO (a cura di), Cedam, 2010.

³⁶BARTOLE – BIN, *Commentario alla Costituzione*, II ed., Cedam, 2008.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

sulle confessioni religiose non comporta la parità tra esse e lo Stato. La decisione finale, infatti, è pur sempre rimessa al Parlamento che conserva il potere di respingere il testo ad esso sottoposto³⁷.

L'anticipazione dell'intesa con la Regione rispetto all'inizio del procedimento legislativo e il raccordo permanente con il Consiglio regionale e il Parlamento cui le parti – nei casi ricordati – si sono impegnate, dovrebbero in via di fatto prevenire contrasti e ostacoli in sede parlamentare e consentire di prevenire l'insorgenza in Parlamento di dissensi insuperabili che condurrebbero al fallimento dell'operazione.

Quanto poi alle competenze in concreto rivendicate fino ad oggi dalle Regioni che si sono attivate risultano ancora, ad eccezione di quella della Lombardia, alquanto generiche e difficilmente valutabili. Tutto sommato, però, come molti hanno già notato, queste Regioni non si dimostrano affatto spericolate, ma, al contrario, molto caute nella scelta delle competenze da rivendicare, nonostante la straordinaria ampiezza del catalogo loro offerto dall'art. 116 Cost.³⁸

Più di un'analogia sussiste invece tra le intese dell'art. 116 e quelle dell'art. 8, co. III, Cost. Distinguendo, nell'analisi comparativa degli

³⁷*Idem.*

³⁸A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 2008

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

att. 7 e 8 Cost., tra atti di diritto esterno o atti di diritto interno, l'interpretazione prevalente tende a riconoscere all'intesa con le confessioni diverse dalla cattolica natura di «atto interno del procedimento legislativo», a differenza del concordato previsto dall'art. 7 Cost., che sarebbe un atto esterno presupposto della legislazione³⁹.

La situazione, però, non cambia neppure se si accogliesse la tesi, rimasta minoritaria, secondo la quale anche nel caso delle intese potrebbero essere usate le categorie degli «accordi bilaterali esterni

³⁹Così S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico: contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, cit., rispettivamente 46 ss. e 173. Secondo questo autore l'art. 8 Cost. pone una, norma sul procedimento o di carattere strumentale e non sostanziale (sicché ogni contraddizione della legge con l'intesa sempre «vizio formale»): l'intesa, in particolare, è configurata come «fonte del diritto ecclesiastico». In particolare, dagli artt. 7 e 8 Cost. si ricava un principio di «produzione legislativa bilateralmente convenuta», che nel caso dell'art. 8 Cost. si esprime «attraverso un procedimento aggravato», mentre nel caso dell'art. 7 Cost. in «una fattispecie a formazione successiva caratterizzata da un procedimento e da un fatto» (ID., *ivi*, 169-174). Questa ricostruzione è stata seguita poi da C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna, 1990, 158 che parla di «contratto di diritto pubblico interno»; nonché da N. Colaianni, *Confessioni religiose e intese*, Cacucci, Bari, 1990, 185 ss. attraverso un'indagine condotta alla luce della prassi; la tesi era stata espressa dal D'AVACK, nella voce *Concordato ecclesiastico*, dell'Enciclopedia del diritto (1961, vol. VIII) e confermata in ID., *Intese*. II) *Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1989, 2.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

all'ordinamento dello Stato». Pure così, infatti, il regime giuridico delle relazioni Stato - confessione religiosa non verrebbe affatto a coincidere con l'ordinamento internazionale, ma con un ordinamento particolare creato di volta in volta dall'intesa stessa⁴⁰.

Il parallelismo delle forme potrebbe essere esteso anche alla discussione intorno alle regole applicabili: sia nel caso dell'art. 8 Cost. che in quello dell'art. 116 Cost. l'intesa dovrebbe essere ricondotta a un atto bilaterale di tipo negoziale⁴¹, per il quale dovrebbero trovare applicazione le regole di diritto comune stabilite per i contratti, (in materia di consenso, forma, capacità dei soggetti, oggetto, ecc.), evidentemente corrette in ragione del rilievo essenzialmente pubblicistico degli atti posti in essere. Importante, a questo riguardo, è proprio il collegamento funzionale tra l'intesa e la legge del Parlamento (v. *amplius infra*).

Un tema *a latere* è se il procedimento per le leggi di autonomia negoziata, espressamente previsto tra Stato e singola Regione, possa

⁴⁰F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 8*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1975, 424 ss, 428.

⁴¹Per le intese ex art. 8 Cost., cfr. S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico: contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, cit., 119 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

essere sperimentato anche per dare forma a accordi plurisoggettivi, che coinvolgano più Regioni.

Questa ipotesi non è nuova nella riflessione giuridica. Con riferimento all'art. 8 Cost. la dottrina ha ammesso sia la soluzione restrittiva, sia quella estensiva⁴². Alla luce dell'impostazione più ampia si comprendono pure le specifiche iniziative che sono state intraprese per l'approvazione di una legge generale per regolare i problemi generali o preliminari che stanno alla base degli accordi tra Stato e confessioni religiose diversa dalla cattolica⁴³.

Il testo dell'art. 116, dove fa riferimento alla «Regione interessata», sembrerebbe imporre solo intese bilaterali. Al più, secondo alcuni, il testo consentirebbe di stipulare più intese, ma sempre tra lo Stato e una Regione. Detto altrimenti, l'art.116, co. III, permetterebbe intese plurime per il regionalismo differenziato di una Regione, secondo lo schema dell'intesa "madre" e delle intese "figlie"⁴⁴, preso a prestito

⁴²Così F. FINOCCHIARO, *Commento all'art. 8*, cit., 419 che cita A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 1962, 101 e poi P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1952, I, 347.

⁴³Cfr., a partire dal d.d.l. 13 settembre 1990, recante norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui «culti ammessi», la proposta di legge C n. 134, su iniziativa on. Spini e altri del 28 aprile 2006.

⁴⁴Cfr. S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?)* del nuovo art. 116, comma III, Cost., cit., 335; M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., pp. 152 e 171 ss.; S. AGOSTA, *L'infanzia*, cit., p. 335.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dal modello letto nell'art. 7 Cost. quando si parla delle cd. intese subconcordatarie⁴⁵. Una simile soluzione avrebbe il pregio di consentire una maggiore flessibilità al meccanismo di negoziazione politica delle forme e condizioni particolari di autonomia⁴⁶. Ciò nonostante, il tenore testuale della norma non è in sé decisivo.

Di certo, nel prescrivere intese bilaterali, non vieta intese collettive o plurisoggettive, approvate con una legge generale. Seguire questo percorso interpretativo può essere utile per vari motivi. Innanzitutto, per stabilire in via preliminare, attraverso un accordo con tutte le Regioni, i contenuti e le modalità di concretizzazione dell'art. 116 Cost. La legge di attuazione di questa norma potrebbe essere approvata proprio seguendo lo stesso procedimento stabilito per l'adozione delle singole leggi di autonomia negoziata. In sostanza, con un solo atto normativo, sulla base di un accordo nazionale tra lo

⁴⁵Sulla problematica cfr. A. RUGGERI, *Intese. III) Intese subconcordatarie*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1989.

⁴⁶M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., 5 ss. Questa soluzione deve fare salva comunque la possibilità di verificare le modalità concrete di autorizzazione di queste intese figlie: dovrebbero essere previste direttamente nella legge di autonomia negoziata e comunque essere inquadrabili nell'ambito dei principi da essa stessa posti, perché altrimenti si verrebbe a creare una deroga alla fonte rinforzata in violazione dell'art. 116, co. III, Costituzione.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Stato e le Regioni, potrebbero essere stabiliti i capisaldi del regionalismo differenziato e, eventualmente, anche i rapporti con l'autonomia delle Regioni speciali.

Una scelta siffatta potrebbe essere utilizzata, a costituzione vigente, per effettuare anche tutte quelle integrazioni del testo di riforma del Titolo V riformato che proprio in sede di concreta attuazione si sono manifestate come assolutamente necessarie per la sua migliore implementazione. Ciò soprattutto con riferimento alla distribuzione delle competenze normative. Le evidenti forzature del testo, specie con riferimento a materie che presentano indubbio rilievo nazionale (porti e aeroporti, energia, comunicazione) e che non sarebbe opportuno lasciare alla piena disponibilità delle Regioni, neppure in attuazione del regionalismo differenziato⁴⁷, potrebbero essere corrette utilizzando l'interpretazione larga dell'art. 116, co. III, Cost. ossia mediante una legge generale sul regionalismo differenziato, adottata sulla base di un'intesa plurisoggettiva, allo scopo precipuo di riorganizzare la distribuzione delle competenze nelle materie previste, secondo un disegno più razionale e veramente improntato al principio di sussidiarietà.

⁴⁷Cfr. *infra* paragrafo 2.5.11.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. D) La legge sulla base dell'intesa: aspetti problematici del rapporto tra i due atti.

La riflessione intorno alla natura giuridica dell'intesa tra Stato e Regione va radicata sul rapporto tra i due atti fondamentali del procedimento.

La lettera della norma stabilisce che la legge sia approvata «sulla base di intesa», formula questa che ricalca, con qualche variante, quella dell'art. 8, co. III, Cost., secondo la quale i rapporti sono regolati «per legge sulla base di intese».

Il primo nodo da sciogliere riguarda l'efficacia giuridica dell'intesa in relazione alla successiva legge parlamentare. Dubbi sono stati espressi con riferimento alle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: per alcuni quelle intese avrebbero solo un valore politico e non anche effetti giuridici. Questa impostazione è stata contestata sulla base della lettera della norma che prevede propriamente delle «leggi concordate». Con la conseguenza che illegittime sarebbero le leggi deliberate senza intesa o in difformità dall'intesa, come pure le modifiche o le abrogazioni di leggi concordate senza previo accordo con la confessione religiosa circa i contenuti della modifica o dell'abrogazione o senza l'attivazione del procedimento di revisione costituzionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Detto altrimenti, con l'art. 8 viene stabilita una «forma di negoziazione politica del contenuto della legge». Ma si dubita che queste considerazioni siano trasferibili sic et simpliciter anche nel caso del disposto art. 116, co. III. La questione della natura dell'intesa, nell'articolo succitato, Cost., non può essere sciolta indipendentemente dalla risoluzione dell'analoga problematica relativa alla legge delle Camere. Intesa e legge, nell'economia della norma, sono parti di un medesimo procedimento di produzione normativa. La validità e l'efficacia di ciascun atto va apprezzata non in sé, ma nelle reciproche interrelazioni, ossia considerando l'atto finale come la risultante di due atti particolari. Il significato di questa chiave di lettura può essere chiarito meglio guardando il fenomeno dal punto di vista della legge sulla base dell'intesa. L'interpretazione più accreditata tende a riconoscere alla legge natura di atto di approvazione dei contenuti dell'intesa, senza che il Parlamento possa modificarla. Si precisa, però, che se la legge costituisce «l'involucro formale che la contiene», essa è finalizzata a tramutarla «da accordo Stato Regione in una fonte normativa dell'intero ordinamento».

Anche in questo caso può essere utile la comparazione. Per l'art. 8 Cost. si è parlato di «legge a ricalco». Le intese sono state approvate articolo per articolo, con una legge solo formalmente emendabile e, quindi, solo nominalmente di approvazione, perché non diretta

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

semplicemente a integrare l'efficacia erga omnes di un atto autonomo già efficace, ancorché inter partes. In concreto, «pur trattandosi di sottoporre all'approvazione del Parlamento un provvedimento legislativo dal contenuto preformato integralmente in altra sede, s'è abbandonato, tuttavia, lo strumento ad hoc della legge formale, composta di un solo articolo di approvazione (o di esecuzione), evidentemente per evitare una procedura che potesse comunque deporre nel senso di una internazionalizzazione o esteriorizzazione dell'intesa, che ha finito così per assumere un carattere interno e procedimentale». Con la conseguenza che gli effetti normativi «conseguono quindi esclusivamente dalla legge nominalmente di approvazione» .

Questa impostazione non stride, del resto, con una accreditata tesi di diritto costituzionale. La legge di approvazione non rientra genericamente nella categoria degli atti aventi una funzione di controllo , perché esprime di norma «compartecipazione alla decisione o alla scelta politica consacrata nell'atto che forma il contenuto della legge». Con la conseguenza che «l'atto approvato con legge [...] fa corpo con la legge che l'approva sicché nessuna modifica se ne rende possibile se non con l'impiego della forma propria dell'atto legislativo, o ad esso equivalente» . Situazione questa per certi versi analoga al procedimento prefigurato dal

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

vecchio art. 123 Cost., in base al quale gli Statuti regionali ordinari erano deliberati dal consiglio regionale e approvati con legge della Repubblica. Delle due tesi che si contendevano il campo – quella maggioritaria, che imputava lo Statuto alla Regione in quanto atto perfetto, attribuendo all’approvazione parlamentare valore di accertamento della sua regolarità e strumento di integrazione dell’efficacia giuridica; e quella minoritaria, più legata alla prassi delle «procedure informali», che configurava la deliberazione regionale come atto preparatorio della deliberazione parlamentare, sicché lo Statuto doveva considerarsi atto (complesso) imputabile allo Stato – quest’ultima sembra quella più aderente allo schema disegnato dall’art. 116, co. III, Costituzione.

L’intesa tra lo Stato e la Regione interessata, in sé autonoma e efficace, non ha rilievo costitutivo delle «forme e condizioni particolari di autonomia» senza la legge del Parlamento che sanzioni l’accordo, immettendone il contenuto nell’ordinamento giuridico sotto forma di disposizioni normative. La norma costituzionale prescrive che la legge sia «sulla base» dell’intesa: espressione questa che non equivale alla formula «in conformità», perché indica solamente la volontà che la legge sia approvata solo se c’è un’intesa, tenendo conto delle risultanze dell’intesa, apprezzate però complessivamente. In sintesi: non siamo in presenza di intese

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

normative, che assurgono a autentiche fonti del diritto, come – sia pure in maniera non pacifica – si riconosce nei confronti degli accordi per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in ragione del rinvio mobile ad essi effettuato da parte della legge . Nell’art. 116 Cost. l’intesa è parte di un procedimento sulla produzione normativa, nel quale le norme giuridiche vere e proprie derivano dalla legge, quale unica fonte del diritto abilitata a innovare l’ordinamento giuridico, sia pure previa intesa tra lo Stato e le Regioni.

Alla luce di queste considerazioni possono essere affrontati gli altri temi. Si può dibattere se la legge debba riprodurre il contenuto dell’intesa in senso formale o in senso materiale . Oppure se nei lavori parlamentari possano essere presentati e approvati emendamenti e, in caso di risposta affermativa, quale debba essere la conseguenza sul procedimento deliberativo . O ancora se la decisione parlamentare costituisca o meno un atto dovuto di fronte a un’intesa stipulata tra lo Stato e la Regione o se essa, al pari di qualsiasi legge, spetti alla libera discrezionalità delle Camere. La risoluzione di questi interrogativi dipende proprio dalla valenza attribuita all’intesa nel procedimento di formazione della legge. Nella prospettiva tesa a valorizzare la piena autonomia dell’intesa, quale atto perfetto e efficace, anche normativamente efficace, è corretto pretendere che il Parlamento si attenga formalmente e sostanzialmente ai contenuti

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dell'atto bilaterale: qui, o prendere o lasciare, *tertium non datur*. Se si segue la traccia secondo la quale l'art. 116, co. III, Cost. configura un procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sono costitutivi della legge di autonomia negoziata, si ha che la corrispondenza tra i due atti ha solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva. Il Parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma riaprire i negoziati tra lo Stato e la Regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare. Una soluzione di questo tipo è coerente anche con l'esigenza di attribuire al Parlamento, come organo di rappresentanza degli interessi generali, un potere deliberativo in un procedimento che sembra essere configurato come interamente disponibile solo dal circuito dei soggetti del potere esecutivo. Proprio per l'esigenza di parlamentarizzare l'iter di approvazione delle leggi sulla base delle intese ex art. 8 Cost. una dottrina, rimasta in quel contesto isolata, aveva previsto la possibilità di ricorrere o allo schema della

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

delegazione legislativa o a quello delle intese per principi o criteri generali, consentendo così al Parlamento un intervento non meramente formale ma materiale: nel primo caso, attraverso la legge di delegazione contenente principi e criteri al Governo per la stipula dell'intesa con la confessione religiosa e la sua successiva adozione sub specie di decreti legislativi delegati e, nel secondo caso, mediante un più incisivo potere di traduzione positiva degli indirizzi generali stabiliti nell'accordo .

In definitiva, la legge di autonomia negoziata è la risultante della fusione di due atti, l'intesa e la deliberazione parlamentare sulla base dell'intesa, entrambi costitutivi delle forme e condizioni particolari di autonomia. L'unico vincolo che deriva dall'art. 116, co. III, Cost., è la previa intesa , nel senso che la legge di autonomia negoziata non potrebbe essere adottata in assenza di un accordo di base tra Stato e Regione interessata. Per il resto il Parlamento resta libero di decidere. Invece nei confronti della Regione interessata, dopo la stipula dell'intesa, la situazione si risolve in una condizione di mera attesa .

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. E) I limiti e i vincoli della legge di differenziazione, tra materie definite, limiti costituzionali e rispetto dell'art. 119 Cost.

L'art. 116, terzo comma, Cost. individua gli ambiti materiali nei quali va mantenuta la legge di autonomia negoziata: tutte le materie di legislazione concorrente (art. 117, co. III, Cost.) e tre di quelle affidate alla competenza esclusiva del legislatore statale, e cioè la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», le «norme generali in materia di istruzione», la materia di cui alla lettera l) dell'art. 117, co. II, «limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace». L'elenco, stante l'eccezionalità del potere in deroga attribuito alle leggi di autonomia negoziata, deve considerarsi tassativo. Non è facile spiegare le ragioni che hanno portato a questa specifica delimitazione. Quel che si può dire è che corrisponde (almeno per quanto concerne la tutela della salute e l'istruzione) alla domanda devolutiva proveniente da alcune Regioni (Lombardia e Veneto), sulla spinta politica della Lega Nord, che poi si è tradotta in gran parte nel testo di riforma presentato alle Camere nella passata legislatura. Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, la *ratio* può essere rintracciata nella volontà di riequilibrare la soluzione adottata nell'approvazione finale del testo dell'art. 117, co. II, lett. s) che, modificando l'originaria proposta di mantenere quella materia tra le competenze concorrenti, l'attribuisce ora alla piena competenza

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

statale⁴⁸. Meno comprensibile, almeno in apparenza, il riferimento alla «giustizia di pace»: probabilmente non potendo corrispondere alla domanda di trasferire competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica o di ordinamento civile e penale si è concesso alle Regioni di acquisire competenze nell'ambito della «giurisdizione e norme processuali» ma solo – come sembra lecito – con riferimento ai profili «organizzativi» e non anche funzionali degli uffici del giudice di pace⁴⁹.

La questione più difficile concerne dunque la definizione e la delimitazione delle materie oggetto della legge adottata sulla base dell'intesa. È evidente però che la discrezionalità delle parti non può

⁴⁸Cfr. A. MORRONE, *Una spada di Damocle*, cit., specie 4430 e s.

⁴⁹In argomento S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, in *www.forumcostituzionale.it* (25 maggio 2004), il quale mette in rilievo sia il significato, desunto sulla base di un criterio storico normativo, della giustizia di pace come «giustizia locale», «istituto assai antico» che «denota l'autonomia delle comunità locali nell'amministrare la giustizia», sia gli ambiti di sviluppo della materia, che senza estendersi alla giurisdizione, norme processuali e disciplina sostanziale civile e penale, ricomprenderebbe: *a*) la presenza del giudice di pace nel territorio (sedi e uffici), *b*) i requisiti di nomina, *c*) il procedimento di nomina, *d*) la formazione, *e*) l'organizzazione degli uffici giudiziari e di supporto, ferma rimanendo la competenza dello Stato quanto alle garanzie di autonomia e indipendenza del giudice di pace. In realtà, proprio con riferimento ai principi costituzionali in materia esistenti, è dubbio che nell'organizzazione rientrino anche i poteri di nomina e, soprattutto, la possibilità per le Regioni di stabilire anche l'elezione dei giudici di pace.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ritenersi affatto libera. A circoscriverne i confini soccorrono sia la nomenclatura utilizzata dall'art. 117 Cost., sia soprattutto la giurisprudenza costituzionale. Proprio quest'ultima ha svolto finora un essenziale compito di qualificazione e di ritaglio delle materie oggetto del riparto delle competenze statali, regionali e locali. Utilizzando strumenti diversi, come il criterio di continuità ordinamentale, il criterio di prevalenza, il criterio della leale collaborazione, il criterio di continuità istituzionale, il modulo della chiamata in sussidiarietà, il giudice delle leggi ha sostanzialmente superato le linee tracciate dalla Costituzione, rendendo mobile il confine delle attribuzioni statali e regionali. Il rinvio operato dall'art. 116 alle materie dell'art. 117, in definitiva, assomiglia molto a un rinvio mobile: nel senso che in concreto, sia in sede di intesa che in occasione dell'approvazione della legge, l'individuazione degli spazi del regionalismo differenziato scontrerà inevitabilmente l'ipoteca giurisprudenziale maturata con riferimento a ciascun Titolo oggettivo (con conseguenze evidenti anche in relazione alla supposta tassatività dell'elenco stabilito nell'art. 116, co. III, Cost.).

Per quanto riguarda i contenuti della differenziazione sembra da scartare l'idea che il potenziamento dell'autonomia indotto dalla differenziazione riguardi esclusivamente il versante delle funzioni amministrative, per la semplice ragione che esistono altri strumenti

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

per assegnare ulteriori funzioni amministrative alle Regioni interessate, senza che si debba dare avvio al complesso procedimento previsto ex articolo 116, III comma, Cost..

Ci si può chiedere se l'art. suddetto riguardi la potestà legislativa e che tipo di potestà legislativa.

Una prima ipotesi suggerisce che il potenziamento dell'autonomia debba restare all'interno del medesimo tipo di potestà legislativa di partenza, ossia quella indicata dalla disposizione costituzionale (le materie concorrenti e tre materie esclusive statali).

Stando a una diversa ipotesi il potenziamento dell'autonomia implica un avanzamento di livello, il passaggio da un tipo di potestà legislativa all'altro, con il risultato che ciò che era compreso fra le materie concorrenti diventa di competenza residuale regionale. Questa impostazione sottrae il legislatore regionale al limite dei principi fondamentali: niente più leggi statali di settore, solo leggi espressione delle clausole trasversali.

Il passaggio a un tipo di potestà legislativa maggiormente favorevole per le Regioni si presenta più problematico nel caso delle materie esclusive statali. Se prendiamo in esame la tutela dell'ambiente, la trasformazione in materia concorrente non sembra offrire alle Regioni un vantaggio effettivo, considerato che la giurisprudenza costituzionale già ora ammette che il "valore costituzionalmente

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

protetto" dell'ambiente sia perseguito anche dal legislatore regionale. Si dovrebbe allora pensare a un salto più "acrobatico" dalle materie esclusive statali a quelle residuali regionali, un "avanzamento doppio" che però porterebbe all'integrale sottrazione al legislatore statale della tutela dell'ambiente (escluse le clausole trasversali). Oltre a ciò, lo Stato non disporrebbe più della clausola trasversale per far valere le esigenze ambientali nei vari ambiti di competenza legislativa di quella Regione.

Queste controindicazioni portano a ritenere che una materia attualmente classificata fra le esclusive statali non possa passare per intero alla potestà residuale regionale. Il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce però che in forza dell'art. 116, III comma, Cost. se ne scorpori una parte per farla transitare alla potestà residuale.

Il caso delle "norme generali sull'istruzione" è un po' diverso, dato che la riforma del 2001 attribuisce la materia "istruzione" alla competenza concorrente. Se ipotizziamo un "avanzamento singolo", dalle materie esclusive statali a quelle concorrenti, avremmo la ricomposizione della materia istruzione che l'art. 117 Cost. spezza attribuendone una parte alla competenza esclusiva (le norme generali) e una parte alla competenza concorrente (le norme non generali).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Se ipotizziamo invece un “avanzamento doppio”, la Regione diverrebbe titolare di una competenza residuale per le “norme generali sull’istruzione”, cioè più forte di quella concorrente, il che sarebbe contraddittorio: la legge regionale avrebbe maggiore spazio per la disciplina della parte di materia più rilevante rispetto alla disciplina della parte meno rilevante. Si evita la contraddizione ipotizzando che entrambe le materie, tanto la materia esclusiva “norme generali sull’istruzione” quanto la materia concorrente “istruzione”, transitino fra le materie di competenza residuale. Ma a questo punto l’intero settore dell’istruzione passerebbe nelle mani della Regione, salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, il che ripropone i problemi connessi al passaggio integrale di una materia esclusiva fra le materie residuali.

Il punto nodale è, in definitiva, quanta parte e quale parte della materia scorporare per assegnarla alla Regione che invoca maggiore autonomia per mezzo del regionalismo differenziato.

È opinione assolutamente generale che il verso della norma sia quello di un accrescimento delle competenze regionali, sicché materie oggi di competenza regionale concorrente potranno diventare di competenza esclusiva regionale, così come le materie di competenza esclusiva statale legislazione concorrente o addirittura esclusiva regionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Accanto alla determinazione dell'oggetto, la norma pone come unico limite espresso il «rispetto dei principi di cui all'art. 119». Si può ritenere che esistano limiti ulteriori e impliciti. Così è Stato ricordato che le leggi del regionalismo differenziato devono rispettare la Costituzione, come limite «ontologico»; si è aggiunto il limite dei diritti fondamentali quale causa di attrazione in capo allo Stato di competenze non devolvibili; nonché, con maggiore cura, è Stato individuato un limite nella clausola dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Il discorso merita qualche ulteriore approfondimento. L'autorizzata decostituzionalizzazione dell'art. 117 Cost., nei limiti d'oggetto tassativamente stabiliti, non trasforma le leggi di autonomia negoziata in una fonte di norme di rango costituzionale. A differenza degli Statuti speciali, queste fonti di autonomia particolare hanno bensì una capacità normativa rinforzata, che tuttavia non le abilita a disporre in deroga a disposizioni costituzionali diverse da quelle espressamente indicate dall'art. 116, co. III. In secondo luogo, anche per queste leggi dovrebbero valere i limiti stabiliti dal comma 1 dell'art. 117 Cost. per la potestà legislativa statale e regionale: il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e dagli obblighi internazionali. Formalistico sarebbe

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

limitarli solo alle leggi regionali adottate sulla base di una legge di autonomia negoziata, senza estenderli anche a quest'ultima. Invero, quelli stabiliti dall'art. 117, co. I, Cost. vanno considerati come limiti generali della legge (statale e regionale), intangibili da qualsiasi fonte subordinata alla Costituzione, non abilitata espressamente a derogarvi. Del resto, mentre non può esservi dubbio circa la primauté del diritto comunitario che l'art. 117 Cost. si limita a dichiarare, per i vincoli derivanti da obblighi internazionali il discorso sembra più difficile, quantomeno in relazione a quelli derivanti da fonti pattizie. Ma anche qui, una volta sciolto il nodo della stretta correlazione tra comma 1 dell'art. 117 e art. 80 della Costituzione, non dovrebbe essere difficile ritenere che il meccanismo di traduzione interna dell'obbligo internazionale dovrebbe essere solo lo strumento operativo per rendere vigenti le relative prescrizioni, le quali si impongono a qualsiasi legge per l'impegno assunto dallo Stato di fronte alla comunità internazionale. In definitiva, il carattere rinforzato delle leggi di autonomia negoziata dipende esclusivamente dalla specializzazione e del procedimento e del contenuto dei relativi atti. E se ciò serve a escludere, in ragione della «forza» particolare che conferisce loro, che fonti diverse possano occupare la medesima materia, non consente in

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

nessun caso di modificare il particolare «valore» dell'atto legislativo, valore che resta quello proprio di qualsiasi legge.

Diverso è il discorso con riferimento alla problematica dei diritti e dei livelli essenziali dei diritti. Dopo la riforma del Titolo V appare alquanto difficile sostenere, come fanno molti, che tra gli uni e gli altri vi sia una sostanziale coincidenza semantica, per arrivare a dire che il godimento uniforme dei diritti fondamentali non possa essere in alcun modo differenziato attraverso politiche territoriali regionali o locali. I livelli essenziali, invece, non sono né possono essere confusi con i diritti fondamentali. Essi indicano semplicemente la misura standard ovvero il nucleo delle prestazioni relative a diritti che, come tale, va garantita su tutto il territorio nazionale attraverso una legislazione statale. Anche la Corte costituzionale sembra essersi attestata su questa interpretazione, quando afferma che la lettera m) dell'art. 117 Cost. individua «una competenza del legislatore idonea ad investire tutte le materie», rispetto alle quali lo Stato deve porre le norme per assicurare a tutti «il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti». I livelli essenziali delle prestazioni non sono pertanto una sorta di clausola di riserva a favore del legislatore statale che può incidere senza limiti precostituiti. Indicano gli obiettivi dell'azione dei pubblici poteri in materia di diritti fondamentali, che lo Stato deve fissare, ma che le

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

autonomie devono realizzare con propri mezzi e risorse finanziarie (salva ovviamente la possibilità di assicurare standard maggiori).

Più in generale, materie che esprimono interessi o valori o oggetti di carattere trasversale, come quella dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, pongono in concreto una questione di limiti all'esercizio della funzione legislativa, in relazione proprio alla naturale eccedenza di contenuto prescrittivo rispetto a confini predeterminati. A questo riguardo, riprendendo il discorso svolto in relazione all'oggetto, è necessario chiedersi se le materie trasversali statali possano circoscrivere le leggi di autonomia negoziata. Il carattere rinforzato di queste ultime, derivante dalla specializzazione della fonte, esclude che leggi statali, anche in attuazione di competenze esclusive trasversali, possano operare in funzione di limite. Altrimenti si finirebbe per riconoscere a norme poste da una fonte non adottata secondo il medesimo schema normativo dell'art. 116, co. III, Cost., la legittimazione a derogare alle leggi di autonomia negoziata. Diversamente nei rapporti tra legge statale su materia trasversale e legge regionale adottata sulla base e in attuazione dell'autonomia definita in virtù dell'art. 116: qui, salvo che la stessa legge di autonomia negoziata non abbia disposto diversamente, la trasversalità della funzione legislativa statale

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

potrebbe incidere e, quindi, limitare l'esercizio della potestà legislativa regionale.

La vera chiave di volta del regionalismo differenziato è rappresentato dal limite del «rispetto dei principi di cui all'art. 119». Com'è noto, questa disposizione stabilisce i nuovi cardini della «costituzione finanziaria», ossia delle relazioni fiscali e finanziarie degli enti costitutivi della Repubblica.

Pertanto - fino all'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 - si poneva il problema della concreta attivazione del regionalismo differenziato con l'assenza di un quadro di riferimento necessario affinché potesse essere reso operativo il limite di cui all'art. 116, III comma, Costituzione.

Alla luce della legge n. 42 del 2009 il nesso tra l'articolo 116, III comma, Cost. e l'articolo 119 Cost. è stato risolto con due fondamentali disposizioni che dettano i «principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni».

L'attuazione dell'art. 119 costituisce il terreno privilegiato per misurare l'effettivo superamento di quel "culto per l'uniformità" che, proprio a partire dalla finanza regionale e locale, ha costantemente ispirato l'attuazione del Titolo V.

Del resto, l'art. 119 Cost. appare come una delle rare disposizioni della seconda parte della Costituzione tutt'ora ampiamente

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

“condivisa” dalle forze politiche mai messa, tra l’altro, in discussione dai numerosi progetti di revisione che si sono susseguiti dal 2001 ad oggi.

Da questo punto di vista, la legge n. 42 del 2009 rappresenta indubbiamente un significativo tentativo di restituzione a Governo e Parlamento della funzione di attuazione del Titolo V della Costituzione, lasciata, fino ad ora, in via quasi esclusiva alla Corte costituzionale.

Su questo piano, il salto culturale introdotto dalla riforma è di notevole rilievo nel contesto della vicenda del regionalismo italiano, poiché dopo un passato caratterizzato dall’imperare di una logica di uniformità finanziaria, per la prima volta viene riconosciuto il “valore della differenza”, introducendo un principio assai rilevante, in quanto destinato a responsabilizzare le realtà regionali sulla loro capacità di gestire le differenze.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. F) I soggetti della differenziazione: il dibattito dottrinale sulla possibilità di estendere il terzo comma dell'art. 116 Costituzione anche alle Regioni speciali.

Una questione che ha diviso la dottrina riguarda i soggetti del regionalismo differenziato. Secondo una tesi⁵⁰, le procedure di “differenziazione” potrebbero riflettersi anche a beneficio delle Regioni speciali, in virtù della clausola di cui all'articolo 10 della legge di riforma del 2001⁵¹. Detto in altri termini, l'art. 116, co. III, Cost. riguarda tanto le Regioni ordinarie quanto le Regioni speciali⁵².

⁵⁰A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 155 ss.

⁵¹Fanno, tra gli altri, appello a quest'ultimo disposto M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 143 ss.; D. GALLIANI, *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*, 2-3/2003, p. 419 ss., nonché Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato, in questa Rivista, 2/2003, p. 221 ss., spec. p. 234 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, p. 410; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2007, p. 189 s.

⁵²In questo senso si veda, in forma dubitativa B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 145-146; apertamente G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 494 che poggia la tesi sulla base del rapporto di integrazione e osmosi che si realizzerebbe nel nuovo ordinamento costituzionale, tale da superare anche la lettera dell'articolo; 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*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La clausola di *favor* stabilita nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, prevede che «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».

Questa proposta ermeneutica, tuttavia, sembra andare incontro a più di un motivo di critica. Innanzitutto militano contro e il tenore testuale e la *ratio* dell'art. 116 Cost. Nel disciplinare le «forme e condizioni particolari di autonomia» delle cinque Regioni speciali (delle quali forme e condizioni questi soggetti già «dispongono»), il

territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Giuffrè, Milano, 2001, 143 ss., ora in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 2002, 165 e 169; nonché D. GALLIANI, *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, 423 ss. e, sia pure limitatamente alla fase transitoria, S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., 166. *Contra* F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 54-55 che pone l'accento sulla distinzione tra autonomie speciali e autonomie (potenzialmente) differenziate, A. RUGGERI - C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 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»; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 96.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

terzo comma prevede la possibilità che «ulteriori» forme e condizioni particolari di autonomia possano essere «attribuite ad altre Regioni». Sembrerebbe che non vi sia troppo spazio per sostenere improbabili estensioni soggettive, sia perché l'autonomia differenziata evocata da quella disposizione è espressamente «ulteriore» rispetto a quella di cui già godono le Regioni speciali, sia perché le «altre» Regioni non possono che essere quelle di diritto comune, che tali forme di differenziazione appunto non hanno ancora, e che proprio per questo sono state ammesse a negoziarle con lo Stato.

Oltre che in considerazione della lettera del disposto costituzionale, che dichiara di volersi dirigere alle sole Regioni di diritto comune, anche - e soprattutto - per una ragione di carattere sistematico. Il regime delle Regioni ad autonomia differenziata è infatti definito dai rispettivi Statuti, la cui modifica può aversi unicamente nelle forme per questi prescritte. D'altro canto, le Regioni in parola non hanno motivo di "specializzarsi" in quanto appunto già speciali.⁵³

⁵³A. RUGGERI, C. SALAZAR, *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 AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, G. F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), Padova 2003, p. 400 s.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Oltretutto, sarebbe ben strano che talune Regioni ricevano un trattamento alla cui conformazione non abbiano potuto concorrere, una volta che si convenga a riguardo del fatto che l’iniziativa della “differenziazione” resta riservata alle sole Regioni di diritto comune, le Regioni ad autonomia differenziata restando dunque escluse dal tavolo delle trattative. Si assisterebbe, pertanto, alla singolare situazione per la quale, mentre in occasione delle modifiche statutarie le Regioni possono ora sollecitarne l’effettuazione ed ora, comunque, essere sentite (per il caso che le modifiche stesse traggano origine da atti d’impulso provenienti dalle Camere o dal Governo), si troverebbero invece costrette a restare mute davanti alla formazione degli atti di “differenziazione” ed a subirne quindi gli effetti persino laddove non graditi⁵⁴.

Inoltre, anche a voler ritenere prevalente sulla lettera e sulla *ratio* dell’art. 116 Cost. il disposto contenuto nell’art. 10 delle legge cost. n. 3 del 2001⁵⁵ – del quale, peraltro, non è affatto certa l’operatività

⁵⁴A. RUGGERI, *A chi possono riferirsi le forme e condizioni di autonomia “specializzata”. Una notazione finale sul carattere plurisoggettivo (o collettivo) delle intese, sulla varietà delle esperienze sulla loro base formatesi, sulla congruità necessaria richiesta tra gli atti per il cui tramite esse prendono corpo e le condizioni complessive di contesto*, cit., 2008

⁵⁵Occorrerebbe dimostrare che l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 possa derogare l’art. 116 Cost. (senza dimenticare che si tratta di disposizione

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

concreta, se è vero che la giurisprudenza costituzionale non ha ancora espresso un orientamento univoco⁵⁶ – non può disconoscersi che il meccanismo transitorio di “scorrimento” vale solo per le norme costituzionali più favorevoli in termini di maggiore ampiezza delle forme di autonomia già attribuite⁵⁷. Ora anche senza scomodare l’argomento secondo il quale una simile valutazione al cospetto del terzo comma dell’art. 116 Cost. è solo potenziale, essendo rimessa all’approvazione delle leggi di autonomia negoziata⁵⁸, non dovrebbe essere dubbio che la natura degli Statuti speciali, adottati con legge costituzionale, è in sé garanzia di maggior autonomia rispetto a qualsiasi legge varata con un procedimento diverso. Questo dato non può essere trascurato. Né, tanto meno, che esso possa cedere di fronte all’argomento della supposta differenza di ruolo assegnato

transitoria), sciogliendo molti nodi circa la natura giuridica della disposizione (è norma speciale? È norma generale?). Invero, pare difficile superare il dato positivo secondo il quale proprio l’art. 116 Cost. è *lex specialis*, in quanto norma fonte di autonomia differenziata rispetto all’ordinamento regionale di diritto comune.

⁵⁶Cfr. Corte cost. sentt. nn. 450, 370 del 2006, 417, 283, 279 del 2005, 425 del 2004, 103 e 48 del 2003, 536 e 377 del 2002; sul punto cfr. A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2002, 4427 ss.

⁵⁷Sul punto vedi *infra*.

⁵⁸A differenza della immediata valenza prescrittiva di altre disposizioni introdotte dalla riforma, prima fra tutte l’art. 117 Costituzione.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

alle Regioni nei due casi: solo consultivo nel procedimento di revisione degli Statuti speciali, paritario nelle leggi di autonomia negoziata⁵⁹.

Il vero è che la estensione di tali effetti alle cinque Regioni va incontro a difficoltà forse insuperabili. In disparte, infatti, la circostanza per cui la soluzione in parola potrebbe valere solo fino all'adeguamento degli Statuti e non pure a regime - fatto, nondimeno, salvo il caso che i nuovi Statuti riproducano, senza sbarramento temporale, la clausola di maggior favore - ugualmente essa lascia fortemente perplessi anche per il tempo di attesa della riscrittura degli Statuti, sol che appunto si consideri la origine o natura pattizia degli atti di "differenziazione", che potrebbero dunque specificamente valere per la sola Regione o le Regioni che si siano attivate per la loro formazione. La qual cosa, peraltro, non esclude l'eventuale stipula collettiva di un'intesa, senza nondimeno che se ne possa avere l'imposizione a Regioni cui potrebbe non adattarsi e senza che neppure Regioni-terze (segnatamente, ad autonomia differenziata) possano *motu proprio et inaudita altera parte* avocare a sé, in tutto o in parte, clausole dell'intesa stessa, così come invece in passato proposto da talune bozze di Statuto speciale in

⁵⁹G. SALERNO, *Gli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 46-47.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

cantiere. Obbligato poi sarà il passaggio consensuale, col riscontro che in esso può effettuarsi in *tandem* da parte di Stato e Regione - terza della congruità delle clausole di “differenziazione” già stabilite a beneficio di altra Regione rispetto al diverso contesto cui dovrebbero essere applicate⁶⁰.

Quel che, ad ogni buon conto, importa è che il carattere plurisoggettivo di talune intese, astrattamente ammissibile, si concilii comunque col fine della “differenziazione”. Diversamente da quanto ritenuto possibile da alcuni studiosi, non potrebbe dunque essere battuta la via tracciata dall’art. 116 per far luogo ad un mutamento del regime comune, con effetti cioè vevoli, ad un tempo e in un sol colpo, per tutte le Regioni non speciali.

⁶⁰Nulla ovviamente osta a che nei nuovi Statuti speciali si iscriva una clausola di revisione consensuale (e in forma semplificata, comunque non costituzionale) di alcuni disposti statuari [vi accennano A. CARIOLA e F. LEOTTA, *sub* art. 116, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), M. OLIVETTI, volume III, Torino, 2006, p. 2207]. La clausola stessa non dovrebbe distendersi per l’intero campo statuario (ciò che, a conti fatti, determinerebbe uno svuotamento del significato della specialità fondata su norme costituzionali), restandone pertanto circoscritto l’utilizzo unicamente ad alcuni campi materiali, così come si ha alla luce dell’art. 116, III comma (che, poi, convenga, che essi coincidano, in tutto o in parte, con quelli indicati da quest’ultimo è un altro discorso, che tuttavia richiederebbe verifiche specifiche per ciascuna Regione, bisognose di essere fatte in concreto).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In tal modo, infatti, non si assisterebbe alla “differenziazione” dell’autonomia di alcune Regioni rispetto all’autonomia delle altre bensì alla revisione del diritto comune, la quale tuttavia richiede l’obbligatorio ricorso alle procedure dell’art. 138. È, dunque, da tener ferma la distinzione tra queste ultime procedure e quelle, peculiari, di cui si fa parola nell’art. 116, le une non essendo in tutto fungibili dalle altre. Naturalmente, non è questione qui di stabilire qual è il numero massimo di Regioni che possono chiedere in forma collettiva di “differenziazione”, dotandosi di uguali forme e condizioni di autonomia; così come non si dubita che quest’esito possa aversi per effetto dell’imitazione di un’intesa da parte di altre, dandosi così vita, come si vede, ad un processo di graduale innalzamento delle condizioni di autonomia che potrebbe alla fine sfociare in un sostanziale livellamento delle stesse. La *ratio* complessiva del sistema non si coglie ed apprezza, tuttavia, nella comunanza dei regimi bensì, all’opposto, nella loro differenziazione.

Nulla vieta che un’intesa, mono- o plurisoggettiva, sia fatta in tutto o in parte oggetto di imitazione da parte di altre, sempre che ciò risulti conforme a ragionevolezza, e che, pertanto, di fatto si possa pure pervenire al sostanziale svuotamento del regime comune; è, però, da scartare l’idea che lo Stato possa accettare di sedersi ad un tavolo di trattative avendo per controparti tutte le Regioni di diritto comune

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

(o, addirittura, anche Regioni speciali). E ancora nulla vieta che, in questa o quella parte, le intese di cui all'art. 116 risultino maggiormente benevole per l'autonomia delle stesse indicazioni contenute in uno o più Statuti speciali.

La "differenziazione", non è obbligata a stare sempre a mezza via tra la specialità e l'ordinarietà, ad essere cioè meno "speciale" della specialità⁶¹. Non si fa, dunque, questione di una - impossibile - graduazione tra forme e condizioni di autonomia, che anzi possono rivelarsi non comparabili.

Il quadro finale dei rapporti Stato-Regioni, conseguente all'avvento di un'esperienza diffusa di "specializzazione", può risultare, conformemente alla natura e vocazione di quest'ultima, al proprio interno accentuatamente articolato e differenziato, "plurale", entro i limiti di sistema stabiliti dal dettato costituzionale. Gli unici punti fermi in un contesto siffatto, connotato da forte dinamismo e fluidità degli elementi che lo compongono, sono dati dalla congruità necessaria tra il regime positivo di "differenziazione" e l'assetto degli interessi emergenti dai singoli territori regionali (in ciò, a conti fatti, misurandosi la ragionevolezza delle operazioni di volta in volta

⁶¹Impropria, dunque, in astratto la qualifica (che può vedersi in A. CARIOLA e F. LEOTTA, *sub* art. 116, *cit.*, p. 2178 ss., *spec.* p. 2193 ss.) dell'autonomia "specializzata" come "semispeciale".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

compiute), nonché dal bisogno di preservare costantemente l'equilibrio tra unità e autonomia, pur se alle diverse "altezze" in cui esso si situa e rinnova con riguardo ai rapporti, rispettivamente, tra Stato e Regioni speciali per un verso, Stato e Regioni ordinarie ("differenziazione" e non) per un altro. Si tratta, poi, di far sì che le singole intese e leggi di "differenziazione" e, prima ancora, la "legge-modello", cui esse sono chiamate ad ispirarsi, effettivamente soddisfino a condizioni di ragionevolezza comunque indisponibili. La qual cosa, com'è chiaro, rimanda in ultima istanza a verifiche che potranno in modo adeguato farsi solo in relazione alle singole esperienze di "differenziazione", per il modo con cui – anche al di là di ciò che sta scritto nei patti – prenderanno in concreto piede e verranno a maturazione⁶².

⁶²A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 2008.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. G) I tentativi di attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost. (Lombardia, Veneto, Piemonte e Toscana).

Alcune regioni – Lombardia, Veneto, Piemonte e Toscana – hanno tentato (invano) di dare avvio al procedimento ex dell’articolo 116, terzo comma, Costituzione.

Le competenze di cui è stata richiesta l’attribuzione risultano, tuttavia, alquanto generiche nei documenti del Piemonte, meno generiche ma enunciate come mere finalità da perseguire, quelle del Veneto. Sufficientemente determinate e ben formulate quelle della Lombardia, che è stata la prima Regione ad affrontare questo percorso.

La Regione Lombardia ha infatti approntato una piattaforma articolata e dettagliata delle competenze da rivendicare formulata da apposite commissioni del Consiglio e della Giunta e con il concorso degli Enti locali e le rappresentanza delle forze sociali ed economiche. Il testo di questa piattaforma preannunziata da un primo atto di indirizzo della Giunta del settembre 2006, è stato recepito il 4 aprile 2007 in una risoluzione del Consiglio regionale che impegna il Presidente ad avviare su di essa il confronto per definire e sottoscrivere la necessaria intesa e a garantire adeguata e tempestiva informativa al Consiglio regionale sugli sviluppi della fase negoziale,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

assicurando forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli Enti locali.

L'avvio ha poi avuto rapidamente inizio con un accordo tra il Governo e la Regione sulla indicazione dei soggetti incaricati della trattativa (il Ministro per gli Affari regionali per il governo e il Presidente della Regione o l'assessore regionale alle finanze se delegato) e sulla istituzione di un gruppo di lavoro paritetico con il compito di analizzare sotto il profilo tecnico giuridico con i connessi aspetti organizzativi e finanziari le singole funzioni indicate nella risoluzione consiliare. Un passo particolare del protocollo enuncia l'impegno delle parti a mantenere un raccordo costante sia con il Parlamento, sia con il Consiglio regionale. Questo esplicito impegno mirava a evitare l'emarginazione delle assemblee elettive dall'attività di negoziazione che è affidata esclusivamente agli esecutivi ed era diretto a prestabilire il testo dinanzi al quale si sarebbe trovato il Consiglio regionale per definire il contenuto della proposta di legge al parlamento.

Con la risoluzione approvata dal Consiglio Regionale è stato sciolto un primo nodo sotto il profilo procedurale. Se la norma costituzionale si limita ad affermare che la richiesta di maggiore autonomia debba iniziare su proposta della Regione interessata

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

(attribuita poi, nello specifico, con legge dello Stato), nulla dice circa le modalità di questa iniziativa.

In particolare, in dottrina sono stati individuati alcuni possibili percorsi procedurali (cfr. *supra*): l'iniziativa spetta al Consiglio regionale, in virtù dell'art. 121, comma II, Cost. ; oppure la proposta di legge viene redatta su iniziativa della Giunta che si confronterà poi con il Governo, con o senza il coinvolgimento del Consiglio regionale, per l'intesa finale (cfr. *supra*).

La Regione Lombardia ha attuato un suo percorso peculiare sia per quanto attiene alle modalità di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione sia riguardo all'interpretazione del dettato costituzionale quando afferma "su iniziativa" .

Con una prima delibera della Giunta del 15 settembre 2006, n. VIII/003159, è stato approvato il "documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per la Regione Lombardia ai sensi degli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione" .

Successivamente, con delibera della Giunta Regionale del 7 novembre 2006 (n. VIII/003487), è stato approvato un documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'art. 116, III comma della Costituzione, da inviare al Consiglio, da parte del Presidente

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

della Giunta, per l'approvazione ai fini del perfezionamento dell'intesa tra Stato e Regione .

L'iniziativa è dunque partita dalla Giunta per poi prevedere un coinvolgimento del Consiglio regionale .

Un elemento di novità è stato però l'ordine del giorno n. 0835 del 13 novembre 2006, concernente il dibattito generale sulle forme di attuazione della parte II, Titolo V, della Costituzione, con il quale il Consiglio regionale ha impegnato le proprie Commissioni a sviluppare gli indirizzi espressi nella seduta consiliare ed a sottoporre al Consiglio le determinazioni utili al conseguimento degli obiettivi indicati. Altro elemento di novità è stata l'enunciazione che "è necessaria un'attività coordinata e continuativa tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta per la più ampia e urgente attivazione della seconda parte – Titolo V – articoli 114-133 della Costituzione" .

Il primo documento ha così segnato l'avvio del procedimento. La delibera indica le materie su cui la Regione intende esercitare una maggiore responsabilità: ambiente, energia, ricerca, commercio con l'estero, grandi infrastrutture, aeroporti, sanità, istruzione, giudici di pace. E anche agricoltura e turismo, già trasferite "sulla carta" dopo i referendum popolari che decretarono l'abolizione dei rispettivi ministeri.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il documento fissa, inoltre, il significato e l'orizzonte dell'iniziativa lombarda, incentrata sulla attivazione degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione vigente: i primi due articoli stabiliscono le forme di autonomia delle Regioni e la possibilità che le stesse possano vedersi attribuite competenze aggiuntive in materie concorrenti. Il 119 concerne il federalismo fiscale.

Il secondo documento fa riferimento al terzo comma dell'art. 116 e contiene un primo elenco di materie. Gli ambiti prioritari individuati sono stati, inizialmente, otto: politiche per le imprese; giudici di pace; ricerca e innovazione; istruzione; beni culturali; infrastrutture; ambiente; servizi pubblici locali.

Il documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione è stato quindi oggetto delle Commissioni consiliari che hanno espresso i loro pareri .

La Commissione Affari Istituzionali, della Regione Lombardia, ha svolto un ruolo di coordinatrice con la creazione di un apposito gruppo di lavoro che nella seduta del 27 febbraio 2007 ha presentato una prima bozza di risoluzione .

In data 26 marzo 2007, tale documento è stato posto alla votazione della Commissione II Affari Istituzionali e il provvedimento licenziato, per effetto di una serie di emendamenti, ha previsto di avviare il confronto con lo Stato su dodici materie .

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Lo schema base predisposto dalla Giunta regionale, integrato e sottoposto al vaglio delle Commissioni, e approvato dal Consiglio in data 3 aprile 2007, e poi rimesso alla valutazione degli Enti locali (con anche, come richiamato nel documento di indirizzo del settembre 2006, il coinvolgimento delle rappresentanze sociali ed economiche) . La proposta così definita avrebbe dovuto costituire la base di negoziazione con il Governo, per l'eventuale intesa e la successiva legge di approvazione (presentata dal Governo nazionale) che avrebbe dovuto essere votata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere . Oggetto della risoluzione erano quindi dodici materie: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; la tutela dei beni culturali; l'organizzazione della giustizia di pace; l'organizzazione sanitaria; l'ordinamento della comunicazione; la protezione civile; la previdenza complementare e integrativa; le infrastrutture; la ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; l'università: programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; la cooperazione transfrontaliera; le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Dietro tale elencazione casistica delle competenze, la dottrina ha ravvisato due finalità principali, che ci riportano alle esperienze comparate supra descritte: quella di maggiore chiarezza e separazione nei rapporti tra

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Stato e Regione, anche al fine di evitare riappropriazioni statali rispetto al disegno costituzionale, e quella di rivendicare risorse da gestire con maggiore autonomia⁶³. Tuttavia alla proposta il Governo non ha più dato corso.

Quanto alla regione Veneto questa ha approvato una delibera della giunta (n. 3255 del 24 ottobre 2006, in BUR n. 101 del 21 novembre 2006) con la quale si manifesta l'intenzione di avviare un percorso per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., nell'ambito delle materie seguenti: potere estero della regione, tutela della salute, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, e del sostegno all'innovazione per i settori produttivi, polizia locale, tutela e valorizzazione dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace.

In Piemonte, invece, un ordine del giorno in materia di attuazione del regionalismo differenziato è stato respinto il 31 ottobre 2006, ma i vertici della regione hanno più volte manifestato l'intenzione di procedere sulla strada dell'art. 116, terzo comma, Costituzione.

⁶³Lo rileva L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 199 ss., p. 208.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. H) La riformulazione dell'articolo 116 Cost. nel d.d.l. costituzionale A.C. 2613.

Il disegno di legge del Governo di riforma costituzionale, presentato al Senato l'8 aprile 2014 (A.S. 1429), reca disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione.

Il disegno di legge costituzionale è stato esaminato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato a partire dal 15 aprile 2014, congiuntamente a diverse altre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare. Il 6 maggio 2014 il disegno di legge del Governo è stato adottato come testo base. L'Assemblea del Senato ha avviato la discussione generale del testo e nella seduta dell'8 agosto 2014, concluso l'esame delle proposte emendative presentate, il Senato ha approvato in prima lettura il provvedimento, apportandovi diverse modifiche.

Il testo, originariamente composto da 35 articoli, contiene, nel testo all'esame della Camera, 40 articoli, ripartiti in sei Capi, di cui 37 articoli recanti novelle alle disposizioni della Costituzione e gli ultimi tre articoli (artt. 38, 39 e 40), che prevedono, rispettivamente, norme

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

transitorie (articolo 38), disposizioni finali (articolo 39), e norme sull'entrata in vigore (articolo 40).

L'art. 29 reca modifiche all'art. 116 della Costituzione e, in particolare, prevede che il terzo comma della disposizione in commento venga 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, n), 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".

Il testo originario del disegno di legge del Governo (A.S. 1429) prevedeva l'integrale soppressione di tale comma, in relazione alla parallela previsione della facoltà della legge statale di delegare materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato ad una o più regioni, introdotta dal medesimo disegno di legge.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La reintroduzione della norma è stata disposta nel corso dell'esame del disegno in sede referente al Senato, contestualmente alla soppressione della potestà legislativa delegata alle Regioni.

In luogo del disegno originario, l'impianto vigente del terzo comma dell'articolo 116 permane, seppur con alcune significative modifiche.

Innanzitutto viene ridotto l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie. Nel testo vigente ciò è possibile per tutte le materie di competenza concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 e in un novero specifico di materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), n), s)).

Nella nuova formulazione, invece, manca il riferimento al terzo comma dell'art. 117 - integralmente sostituito con la eliminazione della competenza concorrente - mentre è mantenuto il riferimento ad alcune lettere del secondo comma, peraltro riformulate dallo stesso disegno di legge di riforma, alle quali è aggiunta la lettera u), limitatamente alla materia "governo del territorio".

Dunque, nel disegno di legge costituzionale viene confermata la possibilità di attribuire forme e condizioni di particolare autonomia alle regioni in alcune materie (organizzazione della giustizia di pace; istruzione, ordinamento scolastico; ricerca scientifica e tecnologica; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali; governo del territorio).

È da segnalare la possibilità di attribuire le forme e condizioni di particolare autonomia nelle materie istruzione universitaria (nel testo attuale non considerata rientrando tra le materie di competenza concorrente) e turismo, in conseguenza del fatto che non si tratta più di materia di competenza residuale regionale ma di materia di competenza esclusiva statale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni.

Tuttavia, non possono più essere oggetto di attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia altre importanti materie quali, ad esempio, i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, il commercio con l'estero, la tutela e sicurezza del lavoro, le professioni, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, la tutela della salute, l'alimentazione, la protezione civile, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

È introdotta una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, oltre al rispetto dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali sanciti dall'art. 119 Costituzione richiesti anche nel testo vigente dell'articolo 116.⁶⁴

Per quanto concerne il requisito dell'equilibrio di bilancio richiesto dall'articolo in esame ai fini dell'attribuzione di autonomia alle regioni, si ricorda che il contenuto del requisito medesimo è disciplinato dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243⁶⁵, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio istituito con la legge costituzionale n.1/2012⁶⁶.

⁶⁴ Si ricorda in proposito che la cd. legge sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) prevede che con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge sul federalismo fiscale (art. 14, co. 2).

⁶⁵ Si tratta di una legge c.d. rinforzata, in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (come stabilito dall'articolo 1, sesto comma, dell'articolo 81 Cost. come sostituito dalla legge costituzionale n.1/2012), e, conseguentemente, modificabile solo con le medesime modalità, come precisato dall'articolo 1, comma 2, delle legge medesima.

⁶⁶ In particolare l'art. 9 della legge n. 243/2012 prevede che i bilanci delle regioni e degli altri enti territoriali si considerano in equilibrio quando, sia

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Va segnalato come un altro riferimento all'equilibrio di bilancio delle regioni sia recato anche dall'articolo 119 della Costituzione, nel quale si dispone che le stesse hanno autonomia di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, senza tuttavia ivi precisare, a differenza di quanto dispone l'articolo in esame, che si tratta di equilibrio tra le entrate e le spese. Si tratta di una differenza che sembrerebbe meramente terminologica ("equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" nell'articolo 116 ed "equilibrio" senza ulteriori specificazioni nell'articolo 119), atteso che, in ogni caso, la definizione dell'equilibrio di bilancio risulta stabilita dall'articolo 9 della legge n. 243/2012.

Potrebbe pertanto valutarsi l'opportunità, quanto ai profili di formulazione delle norme, di uniformare le due espressioni⁶⁷.

Una terza modifica riguarda il procedimento di attuazione: in particolare, l'iniziativa della regione interessata non è più

nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

⁶⁷ M. Cecchetti, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 135 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato all'esito del quale sono attribuite le condizioni di autonomia, ma solo condizione eventuale: il nuovo testo dispone infatti che la legge è adottata "anche su richiesta delle regioni" (anziché "su iniziativa della Regione interessata").

Infine, l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge "approvata da entrambe le Camere" (si tratta, pertanto, di una delle ipotesi di legge bicamerale paritaria di cui al nuovo art. 70, primo comma, Cost.) senza però richiedere la maggioranza assoluta dei componenti (come previsto attualmente), mentre resta necessaria la già prevista intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Come già accennato, il disegno di legge governativo prevedeva invece, nel testo originario, che, con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate. In tali casi la legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi degli articoli 118 (funzioni amministrative) e 119 (autonomia finanziaria degli enti territoriali) (AS 1429, art. 117, quinto comma, Cost., come sostituito dall'art. 26).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La delega poteva avere ad oggetto un ventaglio molto ampio di materie, potendo riguardare tutte le materie attribuite alla competenza esclusiva statale ad eccezione di: ordine pubblico e sicurezza, salvo la polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, salvo l'organizzazione della giustizia di pace.

Secondo la relazione di accompagnamento al disegno di legge, la sostituzione tra i due strumenti era funzionale all'introduzione di maggiore flessibilità per garantire condizioni differenziate di autonomia, risultato che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di realizzare. Ciò in quanto, come già detto, il procedimento previsto, piuttosto articolato, non è mai stato applicato fino alla fase finale.

Tuttavia, il d.d.l. se da un lato ha semplificato l'*iter* previsto dal disposto dell'art. 116 Costituzione dall'altro il nuovo quarto comma dell'art. 117 introduce una clausola di supremazia, che consente alla legge statale, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e quindi in ambiti di competenza regionale, quando lo richieda la "tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" ovvero la "tutela dell'interesse nazionale". Tale clausola, potenzialmente idonea a

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

superare tutte le competenze regionali, non contiene alcuna possibilità di differenziazione in relazione a quelle realtà che invece dimostrino di avere usato efficacemente dell'autonomia. Ad esempio, utilizzando la clausola di supremazia lo Stato potrebbe intervenire a ridisciplinare in modo uniforme tutta l'organizzazione sanitaria regionale. Questo probabilmente è molto opportuno in alcune regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo, ma rischia di travolgere modelli decisamente virtuosi, come quelli, ad esempio, dell'Emilia Romagna, del Veneto o della Lombardia, che hanno caratteristiche organizzative differenti l'uno dall'altro e che proprio su questa differenziazione, calibrata sulle specificità territoriali, hanno costruito la propria efficienza.

La clausola di supremazia pertanto dovrebbe essere utilizzabile anche solo per alcune regioni e non sempre e soltanto per tutte in modo uniforme.

In ogni caso, sembra ipotizzabile che l'esercizio della clausola di supremazia possa avvenire anche riguardo alle materie che fossero assegnate alle regioni in base al nuovo procedimento di differenziazione previsto art. 116 Cost., almeno se la legge che prevede l'esercizio della clausola di supremazia venga approvata anche dal Senato.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. I) La Legge di stabilità 2014 e l'articolo 116, terzo comma, Costituzione.

Si ricorda l'ultimo e più recente tentativo diretto a prevedere un procedimento per giungere all'attuazione all'art. 116, comma terzo, della Costituzione è contenuto nella legge di stabilità 2014. Tale legge, infatti, approvata con la Legge 27 dicembre 2013, n. 147⁶⁸ all'art. 1, comma 571 dispone che "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".

⁶⁸ Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 302 del 27 dicembre 2013.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La disposizione è certamente un'importante novità, rappresenta infatti un primo concreto tentativo di applicazione della norma costituzionale.

Rimangono però le difficoltà che si sono in precedenza evidenziate in merito all'*iter* da seguire. L'articolo 116 Costituzione, infatti, si limita a stabilire che, su iniziativa delle Regioni, sentiti gli enti locali, è possibile approvare una legge dello Stato a maggioranza assoluta delle Camere, nel rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. e previa intesa tra lo Stato e le Regioni. L'iniziativa legislativa aspetta al Consiglio regionale, secondo quanto previsto dall'art. 121 Costituzione. Tuttavia, l'intesa invece può essere raggiunta anche dalla Giunta regionale. In ogni caso, si ritiene che il Consiglio mantenga il ruolo di supervisore.

La Legge di stabilità 2014 tenta quindi di percorrere una strada più rapida per giungere a siglare un'intesa con lo Stato, ma non chiarisce molti dei dubbi circa l'*iter* successivo. Infatti, sembrerebbe che raggiunta l'intesa venga poi trasformata in un progetto di legge e trasmesso al Governo per il prosieguo ovvero potrebbe essere il Governo che, dopo aver stipulato l'intesa con il Consiglio - o la Giunta - presenti un disegno di legge. In questa seconda ipotesi, è evidente che l'iniziativa governativa potrebbe avere maggiore possibilità di venire approvata in tempi rapidi.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

PARTE II

IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE REGIONALE NEL QUADRO EUROPEO

CAPITOLO I. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE IN GERMANIA

I. I. Premessa.

Il sistema federale tedesco – così come recentemente riformato – costituisce un interessante termine di paragone per il regionalismo italiano.

L'approfondimento del sistema federale tedesco è utile in quanto potrebbe costituire un'importante modello per l'applicazione del principio di differenziazione a prescindere dalle complesse procedure previste dall'articolo 116, III comma, Costituzione.⁶⁹

⁶⁹ Va rilevato, infatti, come nell'Unione Europea il metodo della differenziazione dell'autonomia stia registrando in tempi più recenti una crescente diffusione. Cfr. G. ROLLA, *Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze: considerazioni riassuntive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1997, p. 130. Le ragioni del fenomeno possono essere molteplici, tuttavia le principali si radicano nelle trasformazioni del modello di sovranità indotto dai processi di globalizzazione. Come è stato dimostrato da Alesina, l'integrazione economica favorisce la disgregazione politica degli Stati nazione: l'integrazione garantita dall'Unione europea sotto il profilo monetario, e quella commerciale garantita dagli accordi stipulati sotto egida WTO, nonché la protezione militare offerta dalla Nato, consentono infatti anche ai

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

piccoli Paesi di godere dei vantaggi connessi all'ampiezza dei mercati, alla tutela della concorrenza, alla stabilità della moneta. Cfr. ALESINA-SPOLAORE-WACZIARG, *Economic integration and political disintegration*, NBER, *working paper* n. 6163, 1997; BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 223.

In altre parole, questi fattori tendono a far percepire la dimensione nazionale non più come condizione essenziale per garantire sviluppo, benessere, protezione sociale, sicurezza: se in una determinata realtà statale esistono forti differenze economiche, culturali, linguistiche o religiose, le tendenze autonomiste si sviluppano oggi con maggiore facilità. Cfr. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006, 599, ss. che ricorda la cd. "sandwich thesis", secondo la quale "la forza delle autonomie regionali da un lato e della crescita delle istituzioni europee dall'altro determinerebbe una specie di fine dello Stato, con competizione diretta per le risorse tra le comunità substatali". Per cui, secondo l'autore, i federalismi nati tra '700 e '800 come "strumento di unificazione politica e territoriale di unità diversificate; nel tardo novecento si sono convertiti in formula di attuazione della decentralizzazione praticabile nei limiti di salvaguardia dell'unità". Da questo punto di vista, il federalismo/regionalismo asimmetrico paradossalmente diventa nel terzo millennio la formula con cui si può mantenere l'unità politica in realtà già federali/regionali segnate da istanze autonomiste di matrice identitaria, culturale o economica. Da ricordare che non sempre la richiesta di un'autonomia differenziata viene dalle Regioni più ricche: ad esempio il Quebec ha un reddito pro capite elevato, ma inferiore a quello dell'Ontario e dell'Alberta e quanto a capacità fiscale standard si colloca al quinto posto. La Corsica non è una Regione ricca perché ha un reddito pro capite di 20.142 euro contro la media francese di 26.650 euro; analogamente il Galles (21.142 euro) rispetto alla Gran Bretagna (26.836 euro). I Paesi Baschi e la Navarra hanno invece redditi molto elevati (23.000 e 23.480) rispetto al resto della Spagna (18.500). Per questi dati cfr. BURATTI, *op. cit.*, 205.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Prima della riforma 2006 il sistema politico aveva condotto al fenomeno definito dalla dottrina “blocco delle riforme” (*Reformstau*): il potere di veto del *Bundesrat* su una quantità crescente di legislazione federale bloccava qualsiasi azione di Governo e in definitiva impediva alla maggioranza di Governo di realizzare il proprio programma. La riforma del 2006 si incentra su questo obiettivo primario: la drastica riduzione del numero delle leggi soggette ad approvazione da parte del *Bundesrat* ma al contempo l'introduzione di un significativo grado di asimmetria nei rapporti competenziali tra Federazione e *Länder*.

La novità principale della riforma sta nell'introduzione di un settore di competenze derogabili dove la disciplina di principio federale è derogabile - in tutto o in parte - dal legislatore regionale che decida di farlo: alcuni *Länder* decideranno di derogare, altri no: ecco la differenziazione.

Inoltre, come si vedrà, con i c.d. Accordi fra *Länder* è stata introdotta un'ulteriore possibilità di differenziazione: i *Länder* dotati di maggiore autonomia possono attivare forme di collaborazione orizzontale per meglio esercitare le proprie accresciute funzioni in spazi di maggior competenza.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. II. Il Grundgesetz del 1949.

Il federalismo tedesco è disegnato dalla Legge Fondamentale del 1949, *Grundgesetz* – GG. Da sempre, il sistema tedesco è considerato l'emblema di efficienza e di stabilità. Non a caso, è un modello preso in grande considerazione nell'attuale dibattito dottrinale in materia di organizzazione territoriale dello Stato.

Tuttavia, nel corso dei decenni l'impianto federalista è cambiato più volte nel rispetto della propria tradizione storica. È utile, al riguardo, una sintetica ricostruzione storica. Già nel 1815, infatti, con la Confederazione tedesca (*Deutscher Bund*) si posero le basi del pensiero federalista: gli Stati sovrani si impegnavano a preservare la stabilità dei governi di ciascuno Stato e, rispettivamente, riconoscevano l'esclusiva pertinenza del governo al singolo Stato. In seguito alla guerra austro-prussiana del 1866, la Confederazione fu sostituita dalla Confederazione della Germania del Nord estesa poi anche agli Stati meridionali fondando così, nel 1871, il *Deutsches Reich*.⁷⁰ La struttura del *Reich* fu di tipo federale: gli Stati membri mantennero un'ampia autonomia sull'organizzazione dello Stato.

Con la Prima guerra mondiale e, in particolare, con la Repubblica di *Weimar* l'ordinamento federale venne sostituito da uno Stato

⁷⁰ C. RINAUDO, *Rivista storico italiana*, Ed. scientifiche italiane, 2007.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

totalitario privo di divisione dei poteri. Inoltre, il potere di indirizzo e coordinamento attribuito ai *Länder* venne subordinato all'approvazione dello Stato centrale. La dittatura nazionalsocialista fu l'unico periodo in cui la Germania non rivestì un assetto di tipo federale. Infatti, già con la Seconda guerra mondiale, il Partito Socialdemocratico Tedesco riaffermò una soluzione di tipo federalista. Tuttavia, l'organizzazione adottata dalla Germania dell'Ovest (BRD) e, in particolare, con la Costituzione della Repubblica Federale Tedesca del 1949 si diversificava da quella concretamente assunta dalla Germania dell'Est (DDR) sottoposta al pensiero marxista.

Con la caduta del muro e l'adesione dei *Länder* alla Costituzione il processo federalista si estese anche alla Germania dell'Est: dal 3 ottobre del 1990 la Repubblica Federale della Germania è costituita, oltre che dalla Federazione, da sedici *Länder*.

Questa breve premessa risulta essenziale per comprendere come il principio federalista sia radicato nel pensiero storico-costituzionale tedesco.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. III. Il *Bund* e i *Länder*: il c.d. “doppio livello di statalità”.

L'architettura costituzionale tedesca è caratterizzata da un sistema di *checks and balances* per garantire stabilità ed equilibrio istituzionale nel rispetto del principio federale, democratico e sociale. Tutto il sistema delineato dalla Legge Fondamentale si basa da un lato sul coordinamento verticale tra Federazione e *Länder* e dall'altro sulla cooperazione orizzontale tra *Länder*.⁷¹

Infatti, esistono diversi organi di cooperazione tra Federazione e *Länder* quali ad esempio le conferenze dei ministri per gli affari culturali, le commissioni previste per l'attuazione dei compiti comuni e quelle competenti nei progetti di legge in materie amministrative. Inoltre, vi sono i c.d. Accordi tra *Länder* (stipulati dagli esecutivi e necessitanti di ratifica parlamentare, laddove incidano sulla competenza legislativa dei *Länder*) volti a garantire una funzionale simmetria normativa.

⁷¹ K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, I, 2. Aufl., München, 1984, 667; J. ISENSEE, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, a cura di J. Isensee e P. Kirchhof, IV, § 98, Heidelberg, 1990, 607 s..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I rapporti tra i due livelli di governo sono informati secondo il principio posto dall'art. 30 GG,⁷² che attribuisce l'esercizio delle competenze e l'assolvimento dei compiti statali ai *Länder*, salvo diversa previsione. Questo è confermato anche dall'art. 70, I comma, GG⁷³ che attribuisce ai *Länder* la facoltà di legiferare nei limiti della Legge Fondamentale.⁷⁴ L'art. 70 GG ha modo di riprendere infatti la regola per cui se la Legge Fondamentale non prevede delle competenze legislative per il *Bund* sarà il *Land* ad essere residualmente competente.

⁷² L'articolo 30 GG prevede che "l'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai *Länder* qualora la presente Legge fondamentale non disponga o conceda una diversa disciplina". Cfr. K. SCHLUETER, *Föderale Kompetenzverteilung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, in *Föderalismus in Deutschland*, hrsg. K. Detterbeck, München, 2010, 56 ss..

⁷³ L'articolo 70 GG, I comma stabilisce che "i *Länder* hanno diritto di legiferare nella misura in cui la presente Legge fondamentale non riservi al *Bund* le competenze legislative" mentre al II comma dice che "la delimitazione delle competenze tra la federazione e i *Länder* è regolata dalle disposizioni della presente Legge fondamentale in materia di legislazione esclusiva e di legislazione concorrente".

⁷⁴ J. ISENSEE, *Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung*, in *FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, a cura di P. BADURA e H. DREIER, II, Tübingen, 2001.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tuttavia, il rispetto di quel principio ha incontrato notevoli difficoltà applicative: nella prassi è stato di fatto favorito l'esercizio delle competenze legislative da parte del *Bund*.

Prima della riforma costituzionale del 2006, il riparto delle competenze era suddiviso tra legislazione esclusiva, concorrente, di cornice e quella relativa ai "compiti comuni".

Per quanto riguarda il primo tipo, la legislazione è attribuita esclusivamente alla Federazione. L'intervento dei *Länder* è ammesso se espressamente autorizzato con legge federale. In particolare, in materia di affari esteri, difesa, disciplina della cittadinanza federale, sistema monetario e valutario, dazi doganali.

La funzione simmetrica del sistema era garantita dal secondo tipo di competenza, quella concorrente. Infatti, ai sensi dell'articolo 72 GG,⁷⁵

⁷⁵ Il testo dell'art. 72 prevedeva:

1. Nell'ambito della competenza legislativa concorrente, i *Länder* hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non abbia esercitato con una legge la propria competenza legislativa.
2. La Federazione ha in questo ambito il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale.
3. Può essere stabilito con legge federale che una disciplina legislativa federale, della quale non sussista più la necessità ai sensi del comma 2, venga sostituita dalla legislazione dei *Länder*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In seguito alla Riforma del 2006 (si veda il successivo paragrafo) la disposizione sulle competenze legislative concorrenti, articolo 72 GG, dichiara:

1. Nell'ambito della competenza legislativa concorrente, i *Länder* hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non eserciti nei modi previsti dalla legge la propria competenza legislativa.
2. Nelle materie di cui all'articolo 74 comma 1, n. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26 la Federazione ha il diritto di legiferare, quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale.
3. Se la Federazione esercita la propria competenza legislativa, i *Länder* possono emanare per legge disposizioni in deroga sulle seguenti materie:
 - 1) la caccia (ad esclusione delle licenze di caccia);
 - 2) la tutela della natura e del paesaggio (ad esclusione delle norme generali sulla tutela della natura e della protezione delle specie o dell'ambiente marino);
 - 3) la distribuzione delle terre;
 - 4) la riorganizzazione territoriale;
 - 5) il regime delle acque (ad esclusione delle regolamentazioni concernenti materie prime e impianti);
 - 6) l'ammissione agli istituti d'insegnamento superiore e la licenza da essi rilasciata.

Le leggi federali in queste materie entrano in vigore non prima di sei mesi dopo la loro promulgazione, salvo che non sia disposto diversamente con il parere favorevole del *Bundesrat*.

Quanto al rapporto fra diritto federale e diritto dei *Länder* la legge di volta in volta più recente ha la priorità.

4. Può essere stabilito con legge federale che una disciplina legislativa federale, della quale non sussista più la necessità ai sensi del comma 2, sia sostituita dalla legislazione dei *Länder*.

[articolo] sostituito dalla Legge di modifica del 27 ottobre 1994, I 3146.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

la Federazione poteva intervenire solo per garantire l'unità giuridica ed economica del territorio federale.⁷⁶ Tuttavia, l'esigenza di uniformità era valutata discrezionalmente dalla stessa Federazione. Pertanto, si verificò un abuso del potere di supremazia da parte dello Stato centrale consentendo alla Federazione di intervenire in materie di notevole importanza, come ad esempio in materia di normativa economica, di ricerca scientifica, di diritto del lavoro, ma soprattutto nell'ambito del diritto civile e penale, dell'ordinamento giudiziario, del diritto processuale, del regolamento dello stato civile, del soggiorno ed il diritto ad insediarsi per gli stranieri.

Nel 1994, in seguito all'unificazione della Germania e all'esigenza di alcuni *Länder* di maggior differenziazione, venne riformulato l'articolo 72, GG, limitando fortemente l'intervento della Federazione. Infatti, da un lato viene riscritto l'articolo 72, comma II, GG

[comma 2] modificato dalla Legge per la modifica della Legge fondamentale del 28 agosto 2006, I 2034.

[comma 3] inserito dalla Legge per la modifica della Legge fondamentale del 28 agosto 2006, I 2034.

[comma 4] rinumerato (già comma 3) dalla Legge per la modifica della Legge fondamentale del 28 agosto 2006, I, 2034.

⁷⁶ A. GRAGNANI, *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno stato federale* (In tema di giustiziabilità della *Erforderlichkeitsklausel*), in <http://www.issirfa.cnr.it/1011,949.html>; A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del Federalismo tedesco*, in <http://www.issirfa.cnr.it/3107,949.html>.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

prevedendo l'intervento legislativo federale solo per assicurare livelli equiparabili e non più "uniformi" sul territorio,⁷⁷ dall'altro lato viene introdotta la possibilità per il legislatore federale di ritrasferire in qualsiasi momento la competenza legislativa ai *Länder* in una materia soggetta a competenza concorrente e già regolamentata dalla norma federale (ex articolo 72, terzo comma, GG). Viceversa, nella legislazione c.d. dei "compiti comuni",⁷⁸ alcuni *Länder* potevano trasferire alcune materie alla competenza legislativa federale per ottenere un co-finanziamento federale.

Il quarto tipo di competenza c.d. "competenza di cornice",⁷⁹ abrogata dalla riforma costituzionale del 2006, garantiva in capo ai *Länder* il diritto di legiferare in alcuni ambiti, nel rispetto dei principi dettati dalla Federazione con una legge quadro.

⁷⁷ La necessità dell'intervento federale è sottoposta al giudizio del Tribunale costituzionale federale. La giurisprudenza costituzionale ha elaborato dei parametri guida per la ripartizione delle competenze. In particolare, il Tribunale costituzionale federale ammette l'intervento se strettamente "necessario" e per assicurare condizioni equivalenti e non più "uniformi" sul territorio secondo una valutazione da effettuarsi in concreto.

⁷⁸ Prima della riforma del 2006, le materie riguardavano l'economia regionale, l'agricoltura, l'edilizia, l'istruzione superiore.

⁷⁹ Secondo l'articolo 75, GG, le materie riguardavano le istruzione superiore, la stampa, la caccia, il rapporto di pubblico impiego dei *Länder*, dei Comuni e di enti pubblici (non federali), dell'anagrafe e dei documenti di identità personale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La ripartizione delle competenze si collega strettamente alla potestà finanziaria. La Legge Fondamentale al titolo “Costituzione finanziaria” si ispira ad un principio cardine del federalismo fiscale tedesco: il principio della connessione, secondo cui, ogni livello di governo deve garantire il finanziamento dei compiti assegnati dalla Legge Fondamentale.⁸⁰ Ad esempio in materia di “compiti comuni” le imposte del sistema fiscale “comuni” è ripartito tra i diversi livelli di governo. Altro principio fondamentale che regola i rapporti finanziari è il principio dell’uniformità territoriale del sistema fiscale su tutto il territorio nazionale.⁸¹

Il meccanismo che regola i rapporti finanziari tra Federazione e Stati membri si basa sulla ripartizione delle fonti tributarie fra i livelli di governo: ciascun *Länder* ha un’ampia autonomia finanziaria in quanto acquisisce interamente il gettito del tributo locale riscosso sul proprio territorio. Tuttavia, coesiste anche il sistema della partecipazione degli stessi enti alle imposte centrali. Inoltre, sono previste due tipi di perequazione: perequazione verticale da parte

⁸⁰ La Legge Fondamentale prevede, tuttavia, alcune deroghe al principio di connessione, poiché sono consentiti, in alcuni casi, sistemi di co-finanziamento delle funzioni amministrative tra *Bund* e *Länder*.

⁸¹ ZIMMERMANN - HORST, *Die Finanzierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden 2008, pag. 11.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

della Federazione ai *Länder* finanziariamente più deboli e perequazione orizzontale fra i *Länder*.⁸²

Infine, è prevista l'erogazione di trasferimenti integrativi da parte della Federazione a favore dei *Länder* finanziariamente più deboli, secondo quanto stabilito dall'art. 107 GG.⁸³ Tuttavia, l'obiettivo non è

⁸² ZIMMERMANN - HENKE, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, Franz Vahlen Verlag, München 2006, pag. 209. La Legge di Perequazione Finanziaria del 1993 prevedeva una particolare categoria di trasferimenti federali, consistente in emolumenti erogati per "estreme necessità di bilancio": tali trasferimenti erano destinati tradizionalmente appunto a Brema e Saar, per eliminare entro il 2004 il loro deficit di bilancio. Questa possibilità non è più prevista dalla normativa attualmente in vigore, che tuttavia continua a riservare un trattamento privilegiato ai due *Länder* in questione, i quali sono gli unici tra i 16 a non aver subito ridimensionamenti per i trasferimenti percepiti a copertura delle spese sostenute per la loro conduzione politica.

⁸³ L'articolo 107 relativo alla perequazione finanziaria prevede:

1. L'ammontare delle imposte sui terreni e la parte di spettanza dei *Länder* sull'ammontare delle imposte sull'entrata e sulle società spettano ai singoli *Länder* nella misura in cui le imposte vengono riscosse dalle autorità finanziarie nel loro territorio (entrate locali).

Con legge federale, che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*, vanno adottate disposizioni di dettaglio per la limitazione, così come per l'ampiezza e il modo della ripartizione del gettito locale. La legge federale può dettare disposizioni anche sulla portata e sulla ripartizione del gettito locale di altre imposte. La parte di spettanza dei *Länder* sull'ammontare dell'imposta sul giro d'affari è stabilito per ciascuno di essi in proporzione alla rispettiva popolazione; per una quota, ma al massimo per un quarto di tale parte di spettanza dei *Länder*, una legge federale, che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*, può stabilire delle quote d'integrazione

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

quello dell'uniformità orizzontale della capacità finanziaria dei *Länder*, ma di garantire ai *Länder* che ne hanno bisogno dei livelli minimi per l'espletamento delle loro funzioni.⁸⁴

per quei *Länder*, i cui introiti per le imposte sui terreni, sull'entrata e sulle società, pro capite, siano sotto la media degli altri *Länder*.

2. La legge deve garantire un opportuno conguaglio della diversa capacità finanziaria dei *Länder*; in questa prospettiva sono da considerare la capacità e i fabbisogni finanziari dei Comuni (e delle unioni di Comuni). I presupposti per le pretese di conguaglio da parte dei *Länder* che ne hanno il diritto e gli obblighi di conguaglio da parte dei *Länder* che debbono prestarlo, così come la misura e l'ammontare dei conguagli stessi, devono essere determinati dalla legge. La legge può stabilire anche che la Federazione, con propri mezzi, attribuisca ai *Länder* con minore capacità economica delle assegnazioni per la copertura supplementare del loro generale fabbisogno finanziario (assegnazioni supplementari).

⁸⁴ Gli Interventi di perequazione orizzontale sono stabiliti dal legislatore federale, ma con alcuni vincoli, quali ad es. il divieto di perfetto pareggiamento delle capacità finanziarie dei *Länder*. Si tratta del cd. *Nivellierungsverbot* (lett.: divieto di livellamento), che stabilisce il divieto di eliminare del tutto il divario di ricchezza sussistente tra *Länder* più o meno facoltosi; accanto a questo precetto, la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale ha fissato alcuni ulteriori principi, come l'obbligo di conservare la graduatoria delle capacità finanziarie dei *Länder* (*Finanzkraftreihenfolge*), ed il divieto di indebolire in misura eccessiva la capacità finanziaria dei *Länder* che erogano contributi (*Übermaßverbot*).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. IV. La Riforma del 2006: il c.d. *Föderalismusreform I*.

La riforma c.d. *Föderalismusreform I* del 2006 costituisce la più importante modifica costituzionale degli ultimi anni, in quanto ha ridisegnato il riparto delle competenze fra Federazione e *Länder*.⁸⁵

Nel 2003 fu istituita una Commissione paritetica tra il Parlamento federale e i governi dei *Länder*⁸⁶ al fine di raggiungere un accordo di

⁸⁵ La 52° legge di revisione costituzionale (BGBl. I, 2034) è stata approvata il 7 luglio ed entrata in vigore il 1° settembre 2006. Cfr. F. PALERMO (a cura di), *La manutenzione costituzionale*, Padova, 2007. In merito alla prima fase della riforma tedesca, il Servizio studi del Senato ha prodotto il dossier n. 22 del luglio 2006, dal titolo "*La riforma costituzionale tedesca (Föderalismusreform)*". Sul lavoro della Commissione sulla modernizzazione dell'ordinamento federale, il Servizio studi del Senato ha prodotto la Nota breve n. 7 del febbraio 2005, dal titolo "*La riforma (bloccata) del federalismo tedesco*".

⁸⁶ Appare opportuno ricordare brevemente la funzione esercitata dal *Bundesrat*. Storicamente il *Bundesrat* deriva dalla Costituzione Imperiale del 1871, che affidava a questo organo il ruolo costituzionale di rappresentante delle entità federate.

Oggi, in dottrina si discute in merito alla sua natura giuridica. L'orientamento dominante non considera il *Bundesrat* una vera e propria seconda Camera. Così pure, il Tribunale costituzionale federale (BverfGE 37, 363): compito del *Bundesrat* "non è quello di legiferare, ma quello di partecipare all'attività legislativa come garanzia degli interessi dei *Länder*". La formazione *Bundesrat* avviene in forza di tre voti per i *Länder* più piccoli, quattro voti ai *Länder* con più di 2 milioni di abitanti, cinque voti ai *Länder* con più di 6 milioni di abitanti e sei a quelli con più di 7 milioni di abitanti. Ciascun *Land* può revocare il mandato e gli stessi membri del *Bundesrat*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

revisione sulla Legge Fondamentale in relazione al riparto delle competenze.⁸⁷ Tuttavia, solo nel 2005 con un governo di Grande Coalizione (*Große Koalition*) guidato da Angela Merkel è stato possibile elaborare il c.d. *Föderalismusreform I*.⁸⁸

possono farsi sostituire da altri esponenti ai sensi degli artt. 51 e 52 della Legge Fondamentale.

Il voto espresso dai membri nominati da un *Land* deve essere unitario e questo garantisce il ruolo concertato e rappresentativo del *Bundesrat*.

Il *Bundesrat* dispone dell'iniziativa legislativa mentre la funzione legislativa parlamentare è attribuita ai singoli membri del *Bundestag*. Quest'ultimo organo approva le leggi che poi verranno successivamente trasmesse al *Bundesrat* il quale potrà, a seconda dei casi, disporre di un veto sostanzialmente assoluto (*Zustimmungsgesetze*) ovvero di un veto solo sospensivo (*Einspruchsgesetze*).

Inoltre, il *Bundesrat* approva i regolamenti governativi nelle materie inerenti all'attività amministrativa, i regolamenti di esecuzione delle leggi di approvazione o di leggi la cui esecuzione sia affidata ai *Länder* a titolo di competenza propria o delegata. Inoltre, il *Bundesrat* esercita un controllo sugli atti del Governo che incidono sull'ordinamento e sulle funzioni dei *Länder*.

⁸⁷ F.W. SCHARPF, *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*, in *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schroder 2002-2005*, a cura di C. Egle-R. Zohlhöfer, Wiesbaden, 2007.

La relazione finale e le conclusioni della Commissione sono reperibili al sito www.bundesrat.de, atto n. 0104 – neu.

⁸⁸ J. V. BLUMENTHAL, *La riforma costituzionale del 2006 e il «nuovo» federalismo*, trad. it., in *La Germania di Angela Merkel*, a cura di S. BOLGHERINI - F. GROTZ, Bologna, 2010; F. PALERMO, *La revisione costituzionale e la crisi della semplicità. Spunti dell'esperienza tedesca*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2008, pp. 170 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La riforma ha previsto una nuova disciplina sul riparto delle competenze legislative. Innanzitutto è stato abrogato l'articolo 75 GG⁸⁹ che disciplinava la c.d. competenza legislativa di cornice (*Rahmenvorschriften*).⁹⁰ Le materie che vi rientravano sono state distribuite tra le altre tipologie competenziali: competenza esclusiva della Federazione (ad esempio la tutela del patrimonio culturale

⁸⁹ L'articolo 75 GG prevedeva:

“1. Con l'osservanza delle condizioni previste all'articolo 72, la Federazione ha il diritto di emanare disposizioni quadro per la legislazione dei *Länder* nelle materie seguenti: 1. ordinamento del personale che presta servizio pubblico nei *Länder*, nei Comuni e negli altri enti di diritto pubblico, salvo quanto disposto dall'articolo 74a; 1a. principi generali dell'insegnamento universitario; 2. disciplina giuridica generale della stampa; 3. caccia, protezione della natura e tutela del paesaggio; 4. ripartizione delle terre, gestione del territorio e regime delle acque; 5. anagrafe e documenti di identità; 6. tutela del patrimonio culturale tedesco dai trasferimenti all'estero. L'articolo 72, terzo comma si applica di conseguenza.
2. Le disposizioni quadro possono contenere solo in casi eccezionali norme di dettaglio o di diretta applicazione.
3. Qualora la Federazione emani disposizioni quadro, i *Länder* sono obbligati a emanare le necessarie leggi di *Land* entro un termine adeguato fissato dalla legge”.

⁹⁰ Art. 75, GG: “Il *Bund*, alle condizioni fissate dall'art. 72, ha il diritto di adottare disposizioni-cornice per la legislazione dei *Länder*”. Prima dell'abrogazione vi erano dei nodi interpretativi mai risolti dalla dottrina. In particolare, in ordine alla sussistenza di un implicito dovere costituzionale per i *Länder* di dare attuazione alle disposizioni-cornice adottate dal *Bund*. Secondo la giurisprudenza costituzionale i *Länder* erano tenuti ad adempiere alle direttive federali.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

tedesco contro la sua dislocazione all'estero) e competenza esclusiva dei *Länder* (ad esempio anagrafe, sistema di certificazione, etc.).

La novità più importante della riforma del 2006 ha riguardato la competenza legislativa concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*), prevista – in specie – all'articolo 72, GG. In particolare, la disposizione prevista al primo comma dell'articolo, viene ora riferita a due diverse fattispecie, considerate separatamente dai successivi commi II e III.

Il primo comma stabiliva che i *Länder* potevano legiferare fintantoché e fin dove il *Bund* non avesse esercitato con legge la propria competenza legislativa.⁹¹

Con la *Federalismusreform I*, tale norma viene riformulata prevedendo tre tipologie di competenza concorrente denominate rispettivamente: competenze di bisogno (*Bedarfskompetenzen*), competenze essenziali (*Kernkompetenzen*) e competenze derogabili (*Abweichungskompetenzen*).

⁹¹ Art. 72, comma 4, GG e art. 93, comma 5.2, GG.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. V. Le *Bedarfskompetenzen*.

La prima tipologia c.d. delle leggi concorrenti di bisogno⁹² – già prevista nella Legge Fondamentale – si basa sulla clausola di necessità⁹³ dell'intervento legislativo federale ovvero il legislatore federale può intervenire ove ritenga che sia necessario per la garanzia dell'equiparabilità delle condizioni di vita sul territorio.⁹⁴

Tuttavia, qualora lo stesso legislatore, su richiesta del *Bundesrat* o di un Governo regionale o del Parlamento di un *Land* dovesse ritenere il venir meno della necessità, ciascun *Land* potrebbe intervenire con

⁹² La prima tipologia c.d. delle leggi concorrenti di bisogno riguarda la previdenza pubblica, soggiorno degli stranieri, legislazione sui generi alimentari, (...).

⁹³ Sul requisito della necessità dell'intervento federale è sindacabile dal Tribunale costituzionale federale.

La giurisprudenza costituzionale prima della riforma (2001) aveva ribadito come fosse necessario trovare un punto di equilibrio tra l'attuazione dei "concetti giuridici indeterminati" (ex art. 72, comma 2, GG) e la discrezionalità legislativa propria del *Bund*. In particolare nel 2002, ha precisato che l'intervento legislativo del *Bund* non si spingesse oltre quanto strettamente necessario per conseguire le finalità sottese alla legge.

⁹⁴ Nella formulazione originaria dell'articolo 72, comma 2, GG, il *Bund* poteva intervenire in caso di "bisogno" (e non solo se "necessario") e se sussistevano una delle condizioni previste dallo stesso articolo. L'ampiezza della norma aveva comportato un intervento sistematico all'art. 72 da parte da parte della Federazione svuotando di significato l'autonomia legislativa dei *Länder*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

una propria legislazione abrogando la legge federale⁹⁵. Inoltre, va considerato anche il possibile intervento della Corte Costituzionale, subordinato alla richiesta dei *Länder*, che è garanzia di controllo del corretto funzionamento della norma in oggetto.⁹⁶

I. VI. Le *Kernkompetenzen*.

Con riguardo alla seconda tipologia di competenze c.d. essenziali (*Kernkompetenzen*) la Federazione può intervenire senza ricorrere alla clausola di necessità per la salvaguardia dell'equiparabilità delle condizioni di vita. In altre parole, in questo caso i *Länder* possono intervenire sempre che non vi sia una normativa Federale diretta a garantire condizioni uniformi.

Le materie che vi rientrano non sono di scarsa importanza, ad esempio fanno parte di questa seconda tipologia il diritto civile, il diritto penale, l'incentivazione alla produzione agricola e forestale e tutte le materie non rientranti né nel primo comma né nel secondo comma dell'articolo 72, GG.

⁹⁵ Art. 72, comma 4, GG.

⁹⁶ Per una ricognizione in lingua italiana della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale cfr. LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Milano 2005, *passim*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. VII. Le *Abweichungskompetenzen*: l'apertura al principio di differenziazione.

La terza tipologia di competenze ha introdotto nel sistema tedesco il c.d. "diritto alla deroga",⁹⁷ che è una vera e propria apertura al principio di differenziazione. Infatti, le competenze derogabili (*Abweichungskompetenzen*) consentono a ciascun *Länder*, in ordine alle materie elencate dall'art. 72, terzo comma, GG di derogare alla disciplina della Federazione.

Come espressamente viene affermato nell'articolo 72, GG, le leggi federali "entrano in vigore non prima di sei mesi dopo la loro pubblicazione (*Verkündung*), salvo che non sia stato stabilito diversamente con l'assenso del *Bundesrat*. Circa gli ambiti di cui alla prima frase, nei rapporti tra il diritto federale e quello dei *Länder* prevale la legge successiva".

La disciplina prevista dal *Bund* è derogabile dal legislatore regionale in *toto* - ad esempio in materia di pianificazione dei territori, diplomi universitari - o solo in parte - ad esempio in materia di caccia, tutela della natura, regime delle acque.

⁹⁷ F. PALERMO, *La revisione costituzionale e la crisi della semplicità. Spunti dell'esperienza tedesca*, cit., 2008, pp. 170 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

È bene precisare che la dottrina⁹⁸ ha individuato nell'articolo 72, terzo comma, GG il principio della *lex (posterior) specialis derogat generali* e non quello della *lex posterior derogat priori* con la conseguenza che la norma derogata resta valida ma non applicata. Infatti, qualora la legge regionale derogatoria fosse abrogata la legge federale spiegherebbe efficacia.

Diversamente, se il legislatore federale intervenisse successivamente su una materia già disciplinata dal *Land* determinerebbe l'abrogazione della legge regionale, a partire dai sei mesi successivi alla sua pubblicazione. In ogni caso, resta salva la possibilità per il *Land* di esercitare un ulteriore intervento derogatorio.

Questo sistema di "deroga" garantisce da un lato un processo di differenziazione, ciascun *Land* può intervenire con "disposizioni derogatorie" ("*abweichende Regelungen*") e dall'altro lato permette un certo grado di flessibile e di adeguamento del sistema, entrambi i legislatori possono nuovamente intervenire e sostituire la legislazione precedente.

⁹⁸ Diversamente, S. ANGIERI - P. CONGIUSTA - S. DI MARTINO - C. DI NUZZO - L. MASOERO - G. PRISCO - M. T. SEMPREVIVA, *L'organizzazione territoriale dello Stato in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna – evoluzioni e prospettive*, in *I quaderni della Scuola*, www.interno.gov.it.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tuttavia, queste previsioni hanno posto non pochi problemi in merito agli effetti giuridici conseguenti all'intervento legislativo dei *Bund* e dei *Länder*. Infatti, l'intervento legislativo del *Bund* può investire la materia nella sua interezza; quello dei *Länder* risulta, invece, condizionato da quanto sancito (espressamente o implicitamente) dall'art. 125b GG; 2) dall'art. 72, terzo comma, GG.

Ad esempio, sulle materie della caccia, della distribuzione del suolo e della pianificazione territoriale – precedentemente attratte entro la *Rahmengesetzgebung* di cui all'art. 75 GG – il *Land* può legiferare anche se il *Bund* non sia intervenuto nella disciplina con (nuova) legge. Questo vuol dire che esso può derogare alla normativa federale preesistente all'entrata in vigore della riforma costituzionale 2006 e che la legge eventualmente adottata resta in vigore fino a quando il *Bund* non decida di esercitare la sua competenza, ex art. 72, terzo comma, GG.

Con riguardo, invece, alle materie della protezione della natura e cura del paesaggio, il *Land* può adottare disposizioni derogatorie solo se il *Bund* abbia esercitato la sua competenza legislativa dopo il 1° settembre 2006 ma entro il 1° gennaio 2010 per la protezione della natura e la cura del paesaggio. Di conseguenza se il *Bund* non fosse ancora intervenuto nella disciplina di quelle materie, il *Land* potrebbe

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

adottare la sua legge e con questo derogare alla pregressa legislazione-cornice.

Si noti che l'intervento legislativo del *Land* può interessare anch'esso la materia nella sua totalità, e ciò tanto nel caso in cui il Legislatore federale intervenga con legge, quanto nell'eventualità che esso non intervenga affatto o intervenga solo parzialmente.

Nel primo caso, l'intervento del *Land* potrebbe derogare anche quelle norme che la Federazione qualificasse come principi generali, salvo diversa disposizione dalla Carta costituzionale.

Argomentando diversamente il *Land* non potrebbe esercitare la sua competenza. Del resto, il *Land* è comunque tenuto al rispetto delle disposizioni stabilite all'art. 20a GG, della lealtà federale (*Bundestreue*), degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione europea.

Nel secondo caso, e cioè in assenza di una legge federale o in relazione ai profili della materia non interessati dalla legge del *Bund*, il *Land* può liberamente disciplinare, con il limite dell'art. 31 GG. Una volta adottata, la legge federale spiega la sua efficacia trascorsi sei mesi dalla pubblicazione salvo che - con l'assenso del *Bundesrat* - la stessa legge non stabilisca un termine differente). A partire da quel momento, il *Land* potrebbe derogare alla normativa adottata dal *Bund*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Gli effetti giuridici che discendono dalla disposizione costituzionale dipendono dal significato che può attribuirsi alla locuzione “disposizioni derogatorie” (“*abweichende Regelungen*”).

Parte della dottrina sostiene, infatti, che l'intervento del *Land* si concreti solo in una prevalente applicazione della legge adottata (“*Anwendungsvorrang*”) e che, pertanto, esso non vada qualificato come autenticamente “derogatorio”, non configurandosi, al riguardo, alcuna reale collisione tra le due diverse leggi, come si avrebbe, invece, in ogni altra ipotesi di relazione normativa tra i due livelli di governo.

Questo discorso, tuttavia, non risulta affatto cristallino, giacché in esso non si mantiene correttamente distinta la posizione del *Bund* da quella del *Land*. In relazione all'intervento del *Land*, il principio posto dall'art. 72, terzo comma, GG non è quello della *lex posterior derogat priori*, ma quello della *lex (posterior) specialis derogat generali*, che si riassume nella applicazione prevalente della legge successiva proprio perché gli effetti sono di tipo derogatorio. La deroga, infatti, non incide sulla vigenza della norma, ma solo sulla sua applicazione. E comporta che la legge del *Bund* – per il *Land* che vi avesse derogato – resti solo sospesa nella sua efficacia, di modo che la legge federale sarà nuovamente applicabile nell'eventualità che il *Land* decidesse di

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

abrogare la propria legge o nell'ipotesi in cui questa sia costituzionalmente illegittima.

Una diversa conclusione si avrebbe, invece, rispetto alla posizione del *Bund*, atteso che un suo intervento legislativo successivo su una materia già disciplinata dal *Land* determinerebbe l'abrogazione della legge del *Land*, a partire dai sei mesi successivi alla sua pubblicazione e sempreché il *Land* non abbia deciso di esercitare un ulteriore intervento derogatorio. Attraverso un nuovo intervento legislativo, infatti, il *Land* potrebbe solo derogare alla nuova legge del *Bund*, ma mai pretendere di conservare l'efficacia della (propria) legge preesistente, che, per l'appunto, è da ritenersi abrogata.⁹⁹

⁹⁹ Cfr. H.-G. HENNECKE, Art. 125b GG, in *Kommentar zum Grundgesetz*, a cura di B. Schmidt-Bleibtreu-F. Klein; Cfr. C. DEGENHART, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungsgesetzgebung*, in DÖV, 2010; E. DI SALVATORE, *The Supremacy of European law in the Treaty establishing a Constitution for Europe in the light of Community experience*, in *Governing Europe under a Constitution*, a cura di H.-J. Blanke e S. Mangiameli, Heidelberg, 2006; L. MAMMEN, *Der neue Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht*, in DÖV, 2007; H.-J. PAPIER, *Aktuelle Fragen der bundesstaatlichen Ordnung*, in NJW, 2145 ss., 2147.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. VIII. Il cd. *Föderalismusreform II* del 2009.

Il 15 dicembre 2006 è stata approvata una nuova Commissione (*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*), con il compito di potenziare la responsabilità dei *Länder* nonché le loro risorse finanziarie in corrispondenza alle loro funzioni.¹⁰⁰

Le modifiche al *Grundgesetz* sono state approvate definitivamente prima della scadenza della legislatura dal *Bundesrat* nel giugno 2009

¹⁰⁰ Le commissioni sono state definite *Föderalismuskommission I* e *II*: due commissioni bicamerali molto differenti per materia, composizione e modalità operative. La prima, come detto, ha faticosamente concluso i propri lavori solo nel luglio 2006, dopo che nel settembre precedente le elezioni parlamentari anticipate avevano portato al Governo, per la seconda volta nella storia della RFT, una Grande coalizione CDU/CSU-SPD, capace di disporre di quell'ampia maggioranza di voti al *Bundestag* necessaria per procedere alla modifica delle norme della Legge Fondamentale relative all'assetto federale del Paese: la dottrina in materia è già così nutrita da non poterne dare conto esaurientemente in questa sede; si veda, per tutti, Winfried Kluth (Hrsg.), *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden, Nomos 2007. La seconda tranche di lavori (*Föderalismuskommission II*) si è conclusa nei primi giorni di Marzo 2009, quando la commissione in oggetto ha prodotto un rapporto finale riassuntivo delle deliberazioni raggiunte in quella sede, disponibile con il titolo di "*Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*" sul sito del *Bundestag*, in <http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs174.pdf>.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

e sono contenute nella *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* del 29 luglio 2009 è stata approvata la legge di revisione costituzionale nota come *Föderalismusreform II*. La riforma è entrata in vigore, anche se si prevede una normativa transitoria per la Federazione fino al 2015 e per i *Länder* fino al 2019, che di fatto ritarda l'entrata a regime del nuovo sistema.¹⁰¹

La riforma punta essenzialmente a ridefinire le regole per la limitazione dell'assunzione di debiti da parte di Federazione e *Länder*. In particolare, per quanto attiene al bilancio della Federazione, i cui dettagli sono regolati dall'articolo 115 GG,¹⁰² si

¹⁰¹ Al fine di agevolare il rispetto del termine del 1° gennaio 2020, dal bilancio della Federazione possono essere destinati ai *Länder* Berlino, Brema, Saar, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein aiuti di consolidamento per un importo complessivo annuo di 800 milioni di euro nel periodo 2011-2019. Di tale importo 300 milioni di euro sono destinati a Brema, 260 milioni di euro al Saarland e 80 milioni di euro rispettivamente a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. Cfr. D. BUSCHER, *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform)*, Berlin, 2010.

¹⁰² L'articolo 115 della Legge Fondamentale stabiliva:

(1) L'assunzione di crediti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale. Le entrate provenienti da

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti.

Eccezioni sono ammissibili solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. I particolari sono disciplinati da una legge federale.

(2) Eccezioni a quanto stabilito nel primo comma sono ammissibili per fondi speciali della Federazione, purché stabilite con legge federale.

Articolo 115 GG, dopo la riforma prevede:

(1) L'assunzione di crediti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale.

(2) Le entrate e le uscite, di norma, devono essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito. Tale principio è salvaguardato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale. Inoltre, in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. Gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita ai sensi del periodo da 1 a 3 vengono registrati su un apposito conto di controllo; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5 per cento rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. I dettagli, ed in particolare le entrate e le uscite aggiustate per le transazioni finanziarie, il metodo di calcolo del limite massimo dell'indebitamento netto annuo, tenuto conto dell'andamento della congiuntura sulla base di una procedura di aggiustamento del ciclo congiunturale, nonché il controllo e la compensazione degli scostamenti dell'indebitamento effettivo dal limite massimo consentito, sono regolati da una legge federale. Nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, il superamento di tali limiti di ricorso al debito è consentito se la maggioranza dei membri del *Bundestag* adotta una

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

considera un obiettivo di bilancio corretto per il ciclo pari allo 0,35% del PIL.

I dettagli sui bilanci dei *Länder* sono invece regolati da questi ultimi nell'ambito dei loro poteri costituzionali, con il vincolo di rispettare l'obbligo di pareggio di bilancio corretto per il ciclo.

Restano possibili alcune deroghe in caso di catastrofi naturali o di crisi particolari. In tali casi è richiesta una deliberazione approvata dalla maggioranza dei membri del *Bundestag* e i prestiti devono essere rimborsati entro un lasso di tempo adeguato.

Al fine di evitare un'emergenza di bilancio viene istituito un "Consiglio di stabilità"¹⁰³ (*Stabilitätsrat*). Le decisioni e i documenti di lavoro del Consiglio di stabilità devono essere resi pubblici.

L'obiettivo del Consiglio di stabilità è quello di garantire un controllo sulle politiche economiche degli enti territoriali e della Federazione nel rispetto del principio di trasparenza.¹⁰⁴

decisione in tale senso. La decisione deve essere collegata a un piano di ammortamento.

Il rimborso dei prestiti accesi ai sensi del sesto periodo deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.

¹⁰³ Fanno parte del "Consiglio di stabilità" i ministri delle finanze federale e dei *Länder* e il ministro dell'economia. J. SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, <http://www.irefeurope.org>.

¹⁰⁴ È stato previsto che la situazione di emergenza debba essere dichiarata con una decisione del Parlamento e non solo dal Ministero delle finanze,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Gli aiuti finanziari federali ai *Länder* saranno di regola possibili solo nei settori in cui la Federazione ha competenza legislativa (art. 104b GG), pur potendosi derogare a questo limite in condizioni eccezionali (artt. 109 e 115).

In questo modo la riforma intende separare maggiormente i settori di competenza e i trasferimenti finanziari, così da rendere più chiara la ripartizione delle responsabilità (e delle colpe per mancato rispetto dei parametri economici), aumentando quindi efficienza e trasparenza dell'azione di governo.¹⁰⁵

La riforma ha avuto un'importanza storica in quanto ha contribuito fin dalla sua approvazione al consolidamento di una cultura del rispetto dei parametri finanziari. Non può infatti mancare di notarsi come sia stato proprio in base ai nuovi parametri costituzionali che nel giugno 2010 il governo federale ha approvato la più incisiva manovra economica del dopoguerra. Senza un forte obbligo

adottata a maggioranza assoluta. Inoltre, la procedura sarà applicabile solo in casi realmente straordinari, poichè per le ordinarie fluttuazioni macroeconomiche si farà ricorso al sistema del "conto di controllo". *Amplius: La riforma costituzionale tedesca del 2009 (Föderalismusreform II) e il freno all'indebitamento*, Aprile 2011, n. 287, in www.senato.it.

¹⁰⁵ Per maggiori dettagli sulla riforma si veda il puntuale dossier del Ministero federale delle finanze, *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung* (2009), in www.bundesfinanzministerium.de.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

costituzionale in tal senso, la tentazione di attendere tempi migliori per risanare i bilanci avrebbe potuto probabilmente spingere a scelte diverse e meno virtuose.¹⁰⁶

I. IX. Gli accordi interstatali fra *Länder*.

I c.d. accordi interstatali fra *Länder* costituiscono una declinazione importante del sistema autonomistico tedesco. In particolare, sono strumenti di collaborazione orizzontale che risultano utili quando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la natura di tale materia renda necessaria od opportuna, per motivi tecnici, economici, costituzionali o comunitari, una regolazione omogenea in tutta la Federazione.¹⁰⁷ Gli accordi possono essere bilaterali (tra due *Länder*) o multilaterali (tra più *Länder*).

¹⁰⁶ F. PALERMO, *Recenti sviluppi del federalismo tedesco, tra comunità e innovazione*, in *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso Veneto*, cit. 2010.

¹⁰⁷ Tra gli accordi interstatali più rilevanti approvati nel 2011, ricordiamo il Quindicesimo Accordo interstatale per la modifica dei trattati di radiodiffusione (*Fünfzehnter Staatsvertrag zur Änderungrundfunkrechtlicher Staatsverträge – Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag*) del 15-21 dicembre 2010 ratificato da tutti i *Länder*, le cui modifiche sono entrate in vigore, in gran parte, il 1° gennaio 2013, e il Primo Accordo di modifica del Trattato interstatale sui giochi d'azzardo (Erste

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il profilo procedimentale non è regolato dalla Legge Fondamentale, pertanto è rinviata alla costituzione dei singoli *Länder* o in determinati casi viene seguita la procedura adottata per l'approvazione dei trattati internazionali.

In generale, questi accordi sono negoziati dai governi dei *Länder*, attraverso una conferenza dei Ministri regionali competenti per materia. Contestualmente, i Parlamenti regionali vengono coinvolti con attività informative e consultive. A conclusione dei negoziati, gli accordi vengono firmati dai Presidenti dei governi regionali e sono quindi ratificati dai Parlamenti di tutti i *Länder* interessati, di regola attraverso un'apposita legge statale (*Landesgesetz*). In caso di mancata ratifica da parte di un *Land* non pregiudica la validità dell'accordo, salvo che non sia diversamente espresso nell'accordo stesso. I Parlamenti dei *Länder* non sono legittimati a intervenire sul contenuto dell'accordo, ma possono soltanto approvarlo o respingerlo nel suo complesso.¹⁰⁸

Glücksspieländerungsstaatsvertrag – 1. GlüÄndStV), sottoscritto il 15 dicembre 2011 da tutti i *Länder* ad eccezione dello Schleswig-Holstein.

¹⁰⁸ Servizio Biblioteca della Camera dei Deputati. *Osservatorio sulla legislazione straniera, L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, 2004, in www.camera.it/applicazioni/pdf.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. X. Valutazione conclusive sul principio di differenziazione nel sistema tedesco.

Il modello tedesco di federalismo di tipo solidale, che si è sviluppato principalmente su compartecipazioni ai tributi dello Stato centrale, è stato in grado di generare un meccanismo virtuoso in quanto le regole sono state cristallizzate nella Legge Fondamentale e quindi sono divenute non negoziabili.¹⁰⁹

Inoltre, il ruolo del *Bundesrat* – composto da delegati degli esecutivi regionali - ha permesso di responsabilizzare i *Länder* sulle decisioni finanziarie.

Questo assetto costituisce un importante punto di riferimento anche per l'Italia, perché in tema dei rapporti Stato – Regioni è sempre più sentita l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico e, più in generale, l'attuazione del Titolo V. In particolare, i problemi ad oggi non risolti sono da un lato il

¹⁰⁹ Cfr. L. ANTONINI, *Impariamo dal federalismo tedesco*, in *Il Sole 24 ore*, 12.08.2012; R. HRBEK, A. EPPLER (a cura di), *Deutschland vor der Föderalismusreform. Eine Dokumentation*, Tübingen, EZFF Occasional Papers Nr. 28, 2003 e R. HRBEK, A. EPPLER (a cura di), *Die unvollendete Föderalismusreform*, Tübingen, EZFF Occasional Papers Nr. 31, 2005. Per una documentata panoramica sugli obiettivi della riforma e i suoi contenuti v. I. KESPER, *Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Niedersächsische Verwaltungsblätter* (V131), n. 6, 2006, pp. 145 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

mancato raccordo tra funzioni legislative tra Stato e Regioni e, dall'altro, la mancanza di un coordinamento con il sistema delle autonomie locali.

L'ipotesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato (l'attribuzione al Senato della Repubblica la rappresentanza degli enti territoriali mentre alla Camera dei Deputati il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico) potrebbe favorire una cooperazione tra i diversi enti.

Tuttavia, anche con l'istituzione di un Senato federale, la necessità di una revisione del riparto di competenze legislative appare auspicabile per eliminare le sovrapposizioni e le incertezze nella distribuzione delle materie tra Stato e Regione.

In particolare, il dibattito dottrinale ha messo in luce l'opportunità di alcune correzioni all'interno della stessa competenza legislativa statale, in relazione all'esigenza di riformulare quelle materie trasversali che hanno dato luogo a eccessi di conflittualità.¹¹⁰

Per quanto riguarda le materie concorrenti si sono registrate due opposte posizioni: la prima supererebbe definitivamente la

¹¹⁰ Cfr. F. MARCELLI e V. GIAMMUSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V: 5 anni e 500 pronunce*, in *Quaderni di documentazione*, www.senato.it, ottobre 2006.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

competenza concorrente, la seconda, invece, conserverebbe tale competenza ma in relazione ad un limitato spettro di materie.¹¹¹

Da questo punto di vista, è stato utile approfondire quanto è avvenuto nel sistema federale tedesco in quanto, tale modello, è riuscito a preservare la tradizione storica del federalismo tedesco pur implementando lo sviluppo nel riparto delle competenze e delle relazioni intergovernative.

La riforma c.d. *Föderalismusreform I* – 2006 – ha riguardato direttamente il riparto delle competenze tra Federazione e *Länder*: viene eliminata la competenza legislativa federale di cornice, in cui le leggi federali stabilivano la norma di principio e i legislatori regionali la normativa di dettaglio e viene sostanzialmente azzerata la categoria dei “compiti comuni”. Inoltre, tra competenza concorrente sono previste materie derogabili (*Abweichungskompetenzen*).¹¹² Queste

¹¹¹ Cfr. F. MARCELLI e V. GIAMMUSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V: 5 anni e 500 pronunce*, in *Quaderni di documentazione*, www.senato.it, ottobre 2006.

¹¹² Se prima della riforma vi erano cinque tipologie di competenze legislative (federali esclusive, regionali esclusive, di cornice, concorrenti e compiti comuni), ora sono sei (federali esclusive, regionali esclusive, compiti comuni – quasi azzerata - e i tre tipi di leggi concorrenti).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ultime, riguardano appunto ambiti in cui la disciplina federale è derogabile, in tutto o in parte, dai *Länder*.¹¹³

Pertanto, le riforme avvenute nel sistema federale tedesco, in seguito alla riforma 2006 – 2009, potrebbero costituire un importante modello anche per la prospettiva di riforma del sistema autonomistico italiano, consentendo di sperimentare nuove soluzioni asimmetriche di attribuzione delle competenze.

Questa prospettiva, in realtà, al momento attuale sembra invece poco presente nel disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 dove è stato conservato, dal punto di vista sostanziale, l'impianto dell'attuale art. 116 Cost., con il riferimento alla possibilità della differenziazione, ma il sistema continua ad essere ispirato essenzialmente più al principio della uniformità che a quello della differenziazione.

¹¹³ Un esempio emblematico viene proprio dal settore in cui maggiori sono stati gli scontri tra Federazione e *Länder*, quello dell'istruzione, specie superiore, in cui i *Länder* hanno insistito in modo compatto per ridurre il potere di influenza della Federazione. In base alla riforma, i *Länder* ottengono nuove competenze in materia di istruzione, sia come competenza esclusiva, sia come competenza concorrente derogabile.

CAPITOLO II. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE NEL SISTEMA AUTONOMICO SPAGNOLO

II. I. Premessa.

Il sistema di differenziazione spagnolo, (tra i vari sistemi impostati su forme asimmetriche di distribuzione delle competenze, come ad esempio il Belgio, caratterizzato però da fatti differenziali basati sulle presenze linguistiche¹¹⁴), per diverse analogie, potrebbe costituire un

¹¹⁴ Nell'ambito del principio di differenziazione, sinteticamente deve essere considerato anche il caso del Belgio.

La Federazione belga è di recente costituzione, formato da due diversi enti territoriali intermedi che assumono il nome di Comunità e Regioni, le prime espressione delle diversità culturali e le seconde di quelle economiche, ma entrambe operanti su uno stesso territorio.

L'attuale assetto federale, che appare ben lontano dall'aver raggiunto un punto di equilibrio, è scaturito da una serie di riforme costituzionali iniziate nel 1970, proseguite negli anni '80 e culminate nella riforma federale del 1993, decisa in risposta alle spinte centrifughe dei diversi gruppi linguistici che costituiscono il popolo belga.

Negli anni '70 e '80 il Belgio è stato diviso in quattro regioni linguistiche, le tre menzionate più la zona bilingue (francese e fiamminga) di Bruxelles. In questa area, per consentire a ciascuna Comunità di portare avanti le sue politiche, sono stati istituiti tre organi: la Commissione della Comunità francese (COCOF), la Commissione della Comunità fiamminga (VGC) e la Commissione mista (VGC-COCOF).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Nel 1993 lo Stato belga è stato trasformato in Federazione, composta da tre Comunità: olandese, francese e tedesca, e da tre Regioni: Fiandre, Vallonia e Bruxelles, ognuna delle quali elegge direttamente i propri Consigli e ha un Governo che la rappresenta.

Nel 2001 è stata approvata una nuova legge speciale di riforma delle competenze degli enti intermedi. In questa circostanza, come già era avvenuto nelle precedenti occasioni, la riforma è stata realizzata grazie a un'intesa che ha riguardato la formazione del Governo e la costituzione della maggioranza necessaria all'approvazione delle leggi speciali. La legge del 2001 ha attribuito competenze alle Regioni in materia di amministrazioni locali, agricoltura, pesca e commercio estero e, come vedremo, ha modificato il sistema di finanziamento delle Regioni.

Il federalismo belga si caratterizza per la sovrapposizione tra enti; per cogliere la asimmetria dell'ordinamento basterà notare che la Comunità e la Regione fiamminga condividono le istituzioni e non il territorio (la Comunità comprende anche Bruxelles), la Regione e la Comunità vallone hanno istituzioni e competenze diverse (anche in questo caso la Comunità ha giurisdizione su Bruxelles), la Regione vallone ha competenza sui territori tedeschi. Il dato singolare del federalismo belga è che, mentre le leggi delle Regioni si estendono su territori delimitati, le leggi delle Comunità si estendono su frazioni di territorio dello Stato. Questa divisione/duplicazione dei poteri e delle funzioni implica che in uno stesso territorio vi siano due enti con due fiscalità e a volte due bilanci (come in Vallonia).

Tutte queste competenze sono concepite come esclusive, come pure le competenze dello Stato centrale. Il rapporto tra poteri normativi dei vari enti è di tipo paritario, perché non esiste una clausola di supremazia del diritto federale e neanche esistono materie condivise.

La Costituzione prevede una clausola residuale, per cui le materie enumerate spettano allo Stato centrale e le competenze residue a Comunità e Regioni (art. 35). Tuttavia, è opportuno ricordare che la clausola residuale attende una piena attuazione, dal momento che essa si trova ancora in fase di transitorietà. Infatti, la sua messa in opera è vincolata a tre condizioni: la

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

altro punto di riferimento importante nell'orientamento delle attuali prospettive di riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione italiana. Infatti, secondo la Costituzione del 1978,¹¹⁵ l'assetto

revisione della Costituzione e l'introduzione di una esplicita attribuzione alla Federazione di materie; l'approvazione di una legge speciale che regoli le competenze residue regionali e comunitarie; una legge speciale che indichi la data di entrata in vigore del nuovo regime.

¹¹⁵ Il Regno di Spagna è una monarchia ereditaria parlamentare, in cui il re ha un ruolo di rappresentanza e di garante dell'unità e della democrazia. Il potere esecutivo è affidato al Consiglio dei Ministri, retto da un Presidente del Governo. Il potere legislativo è attribuito a un parlamento bicamerale, composto dal Congresso dei Deputati e dal Senato. La Costituzione prevede un Senato e una Camera di rappresentanza territoriale. Infatti all'articolo 69, punto 5 della Costituzione prevede:

“Le Comunità autonome designeranno inoltre un senatore ciascuna, ed un altro in più per ogni milione di abitanti dei rispettivi territori. La designazione spetterà all'Assemblea legislativa o, in mancanza di essa, all'organo collegiale supremo della Comunità autonoma, secondo quanto disposto dagli statuti, che assicureranno, comunque, un'adeguata rappresentanza proporzionale”.

La struttura politica del Paese si articola in: 17 comunità autonome (Comunidades Autonomas), o Regioni, alle quali si aggiungono 2 città autonome (Ceuta e Melilla) con un proprio statuto e come tali assimilabili a comunità autonome; 50 province; 8.097 comuni.

La Spagna si struttura su un modello federale, riconoscendo una larga autonomia legislativa a tutte le 17 regioni che compongono il Regno. Le Comunità Autonome sono riconosciute dall'VIII Titolo della Costituzione, approvata nel 1978 per risolvere controversie storiche di uno Stato che ha subito un travagliato processo unitario. Durante il periodo del Rinascimento, Carlo V riuscì a costituire uno Stato unitario e a fondare un impero coloniale di vastissime dimensioni che entrò

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

istituzionale spagnolo è caratterizzato da un'articolazione in più livelli di governo che negli ultimi decenni i livelli di governo hanno subito una radicale trasformazione: si è passati da un sistema fortemente centralizzato caratterizzato da due soli livelli di governo, centrale e locale, a un sistema a tre livelli, centrale, regionale e locale. Rivisitare il processo autonomistico spagnolo a distanza di oltre trent'anni dal suo avvio può costituire un interessante termine di paragone per i progetti di riforma del regionalismo italiano perché

in conflitto con gli interessi britannici e che subì un lento deterioramento culminato nel XIX secolo. Il centralismo carlista non fu mai condiviso dai tanti regni che erano stati sottomessi e a lungo la Spagna soffrì le conseguenze delle guerre dinastiche. In particolare l'autonomia fu sempre rivendicata dai Paesi Baschi, dalla Catalogna, dalla Galizia e dall'Andalusia, che soffrivano della supremazia castigliana e dell'accentramento di potere a Madrid. Alla base vi erano ragioni storiche, culturali e linguistiche: ancora oggi in molte regioni della Spagna vige un effettivo bilinguismo riscontrabile anche nel sistema scolastico.

Le prime regioni a ottenere delle forme di autonomia negli anni '30 del XIX secolo furono proprio le quattro appena citate. La Costituzione del 1931 riconosceva a queste regioni varie forme di autonomia ispirate al modello italiano, belga e britannico. L'avvento del franchismo cancellò ogni forma di governo autonomo accentrando i poteri a Madrid e perseguendo i movimenti regionalisti. Durissima fu la repressione nei Paesi Baschi, dove, con la complicità dei fascisti italiani, furono commessi diversi crimini di guerra.

Il processo di composizione delle Comunità Autonome è stato il risultato di una mediazione tra gli interessi dei partiti autonomisti e di quelli centralisti al momento della transizione democratica.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

l'analisi di quella evoluzione rende possibile individuare alcune tendenze strutturali del regionalismo differenziato.

La formula del regionalismo asimmetrico spagnolo ha infatti potuto innescare quello che è stato chiamato "un circolo virtuoso dell'autonomia",¹¹⁶ per cui le Comunità di "via rapida" hanno avuto interesse a permettere l'avanzamento autonomico delle Comunità di "via lenta".¹¹⁷ Dall'asimmetria iniziale si è passati ad una nuova omogeneità, mentre il possibile esito dell'omogeneità finale non collide affatto con l'obiettivo strutturale del regionalismo differenziato, che è quello di permettere lo stabilirsi di una relazione di "*adaequatio rei et iuris*".¹¹⁸

II. II. Il regionalismo asimmetrico spagnolo.

La Costituzione del 1978 ha, come già accennato, determinato una radicale trasformazione del sistema spagnolo: da un sistema caratterizzato da due soli livelli di governo, centrale e locale, si è

¹¹⁶ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè Ed., 2000.

¹¹⁷ Così ad esempio l'istruzione e la sanità che erano state regionalizzate all'inizio solo per alcune Comunità autonome sono attualmente regionalizzate per tutte le Comunità autonome.

¹¹⁸ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 2000.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

passati a un sistema è sviluppato su tre livelli, centrale, regionale e locale.¹¹⁹

¹¹⁹ Da un punto di vista costituzionale, la Spagna può essere qualificata come uno Stato a carattere regionale, assimilabile più a una federazione che a uno stato centralizzato.

Infatti, l'articolo 2 della Costituzione stabilisce:

“La Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste”.

Lo stato spagnolo riconosce gli statuti delle singole regioni e detta le linee guida e i principi di base della legislazione, riservandosi in alcune materie una totale giurisdizione. Infatti, l'articolo 147 della Costituzione prevede:

“1) Ai sensi della presente Costituzione, gli statuti rappresentano la norma istituzionale basilare di ogni Comunità autonoma e lo Stato li riconoscerà e tutelerà come parte integrante del proprio ordinamento giuridico. 2) Gli statuti di autonomia dovranno contenere: A) la denominazione della Comunità che meglio corrisponda all'identità storica di questa; B) la delimitazione del suo territorio; C) la denominazione, organizzazione e sede delle istituzioni autonome della Comunità; D) Le competenze assunte nell'ambito stabilito dalla Costituzione e le basi per il trasferimento alla Comunità dei relativi servizi.

3) La riforma degli statuti si adeguerà alla procedura stabilita dagli stessi e richiederà, in ogni caso, l'approvazione delle Cortes mediante legge organica.

All'articolo 148 stabilisce:

“1) La Comunità autonoma potrà essere competente nelle seguenti materie: 1) L'organizzazione delle sue istituzioni di autogoverno. 2) Le modifiche dei confini municipali compresi nel suo territorio e, in generale, le funzioni che competono all'amministrazione statale riguardo agli organi di gestione locali e il cui trasferimento sia autorizzato dalla legislazione sul regime locale. 3) La sistemazione del territorio, l'urbanistica e gli alloggi. 4) Le

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

opere pubbliche che interessano la Comunità autonoma nel suo territorio. 5) Le ferrovie e le strade il cui percorso si sviluppa integralmente nel territorio della Comunità autonoma e, nei medesimi termini, i trasporti che avvengono con questi mezzi o via cavo. 6) I porti di rifugio, i porti e gli aeroporti sportivi e, in generale, quelli che non svolgono attività commerciali. 7) L'agricoltura e l'allevamento, in conformità con le norme economiche generali. 8) Le montagne e lo sfruttamento di foreste e pascoli. 9) La gestione in materia di protezione dell'ambiente. 10) I progetti, la costruzione e lo sfruttamento delle risorse idrauliche, dei canali e dei terreni irrigui che interessano la Comunità autonoma; le acque minerali e termali. 11) La pesca nelle acque interne, la produzione di frutti di mare e la piscicoltura, la caccia e la pesca fluviale. 12) Le fiere di carattere interno. 13) Lo stimolo allo sviluppo economico della Comunità, autonoma in vista degli obiettivi stabiliti dalla politica economica nazionale. 14) L'artigianato. 15) I musei, le biblioteche e i conservatori di musica che interessano la Comunità autonoma. 16) Il patrimonio monumentale che interessa la comunità autonoma. 17) L'incremento della cultura, della ricerca e, nel caso, dell'insegnamento della lingua della Comunità autonoma. 18) La promozione e l'organizzazione del turismo nel suo ambito territoriale. 19) La promozione dello sport e l'adeguata utilizzazione del tempo libero. 20) L'assistenza sociale.

21) L'igiene e la salute pubblica. 22) La vigilanza e la protezione dei suoi edifici e delle sue installazioni. Il coordinamento ed ogni altro potere per quanto riguarda le polizie locali nei termini stabiliti da una legge organica. 2) Trascorsi cinque anni e mediante riforma dei loro statuti, le Comunità autonome potranno allargare le loro competenze nell'ambito stabilito dall'art. 149”.

Ogni Comunità elegge una propria Assemblea Legislativa, una sorta di parlamento autonomo, che viene rinnovata ogni quattro anni. Questa adatta alla propria giurisdizione le linee guida del governo centrale e ha potere legislativo, sebbene limitato dalla Costituzione. Le Comunità non possono federarsi in nome dell'uguaglianza tra regioni, ma è consentito loro di poter cooperare.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In base alla Costituzione sia le Comunità Autonome che le amministrazioni locali godono di autonomia fiscale e tributaria. Le Comunità Autonome sono state costituite tra il 1978 e il 1983 e, nonostante la struttura simile, i poteri conferiti a ognuna di esse non sono gli stessi.¹²⁰

¹²⁰ Gli elementi peculiari di alcune Comunità Autonome, chiamati fatti differenziali, trovano riconoscimento negli Statuti di Autonomia e perfino nella Costituzione, come segni di autoidentificazione. La Costituzione del 1978 è la prima ed unica costituzione spagnola che riconosce i fatti differenziali.

Infatti, all'articolo 3 prevede:

“1) Il castigliano è la lingua ufficiale dello Stato spagnolo. Tutti gli spagnoli hanno il dovere di conoscerla e il diritto di usarla. 2) Le altre lingue spagnole saranno considerate anch'esse ufficiali nelle relative Comunità autonome, in conformità ai loro statuti. 3) La ricchezza delle diverse espressioni linguistiche della Spagna è un patrimonio culturale che sarà oggetto di speciale rispetto e protezione”.

E ancora all'articolo 4 della Costituzione stabilisce

“1) La bandiera spagnola è formata da tre strisce orizzontali: rosse la superiore e l'inferiore e gialla la mediana; quest'ultima è larga il doppio delle altre due. 2) Le Comunità autonome potranno avere in forza dei loro statuti bandiere e insegne proprie. Tali bandiere e insegne saranno esposte accanto alla bandiera spagnola negli edifici pubblici e negli atti ufficiali delle suddette Comunità”.

Cinque sono le situazioni di differenziazione sono le situazioni di differenziazione sono il regime di diritto civile forale, il pluralismo linguistico, un livello di governo intermedio diverso alle Province chiamati “Diputaciones Forali” in Paesi Baschi e “Cabildos” in Isole Canarie e Baleari, proprie forze di polizia e il sistema di finanziamento.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I comuni e le province costituiscono il livello locale di governo. Con l'introduzione del sistema delle Comunità autonome, le province hanno visto diminuire i loro poteri.¹²¹

In particolare, l'elenco dei fatti differenziali per Comunità Autonoma è il seguente:

- Paesi Baschi: territori forali (Alava, Guipúzcoa e Vizcaya), lingua, diritto civile forale, polizia propria e sistema di finanziamento speciale.
- Catalogna: lingua, diritto civile speciale e polizia propria.
- Galicia: lingua e diritto civile forale.
- Navarra: diritto civile forale, polizia propria, sistema di finanziamento speciale ("convenio economico"), ed euskera (cioè, la lingua basca) nel area bascoparlante.
- Canarie: "Cabildos" e particolare regime economico e fiscale, giustificato nell'insularità.
- Le Baleari: Lingua, "consigli insulari", diritto civile speciale.
- Comunità Valenciana: lingua e diritto civile.
- Aragona: soltanto il diritto civile.

Secondo l'accordo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, del 25 febbraio 1998, la conoscenza delle lingue coufficiali e del diritto civile forale o speciale è considerato come titolo preferenziale per concorrere al posto di giudice in quelle Comunità in cui tali idiomi si parlano e tale diritto speciale si applica. Il Tribunale Supremo spagnolo ha avallato la legalità di quest'accordo in quanto è giustificabile, si legge nelle motivazioni, incentivare i giudici ad apprendere lingua e diritti speciali delle Comunità in cui intendono esercitare la professione. La Corte Suprema ha considerato che l'Accordo non viola il diritto di accedere, in condizioni di eguaglianza, alle funzione ed agli impieghi pubblici di cui all'art. 23 della Costituzione spagnola, giacché la conoscenza degli idiomi è un valore relativo e non escludente nei concorsi.

¹²¹ Cfr. *amplius*, M. CAMILLETI - F. FALCITELLI, S. LAMARTINA, B. MAZZOTTA, F. MOCAVINI, M. Di MUCCIO, *Relazione elaborata sulla base*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il regionalismo differenziato spagnolo venne previsto per rispondere ad una duplice esigenza: da un lato soddisfare le istanze di autonomia già presenti in alcune aree del Paese e dall'altro dare forma ad un ulteriore e progressivo processo di decentramento politico, riconoscendo una serie di procedimenti costituzionali per permettere, ai territori che ne avessero manifestato la volontà, di accedere a diversi livelli di autogoverno.¹²²

Dopo il centralismo franchista, infatti, la situazione era complessa e tutt'altro che uniforme, sia in relazione alla distribuzione della volontà di autonomia sia rispetto alle condizioni economiche e sociali, al punto che tra i partiti esistevano divergenze notevoli sul modello da seguire. D'altra parte, come si vedrà, l'estensione uniforme a tutte le CC.AA. dei livelli "competenziali" che potevano essere sopportati solo da alcune, a causa di questa asimmetria avrebbe gettato nel disordine amministrativo l'intero Paese.

Nonostante questa eterogeneità di partenza, le disposizioni costituzionali si sono dimostrate funzionali ad accompagnare la

degli incontri tenutisi presso il Ministerio de Economía y Hacienda di Spagna a Madrid nei giorni 17 e 18 giugno 2010,
http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Esperienze/Spagna-il-sistema-di-bilancio.pdf.

¹²² L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 2000.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

trasformazione della Spagna in uno degli Stati più decentrati d'Europa.

Per questa sua capacità di integrare diversità ed unità attraverso una formula che ha permesso al processo autonomistico di svilupparsi dal basso piuttosto che essere calato dall'alto, la filosofia di fondo del modello spagnolo potrebbe essere considerata come un paradigma decisamente interessante di attuazione del principio di differenziazione.

II. III. Le Comunità autonome nella Costituzione spagnola.

Nell'ottica della presente riflessione è utile approfondire, con un'analisi specifica, il quadro costituzionale delle competenze riservate alle comunità autonome.

La ripartizione dei poteri tra i livelli di governo è stabilita dalla Costituzione che, all'articolo 148, determina le materie che possono essere esercitate in via esclusiva dalle Regioni: oltre l'autorganizzazione, l'autogoverno e la politica, gli ambiti nei quali le

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Regioni esplicano maggiormente i loro poteri sono l'istruzione e la sanità.¹²³

L'art. 149.1, invece rappresenta una norma portante del sistema autonomico, dal momento che elenca le materie nelle quali lo Stato dispone di una competenza "esclusiva".¹²⁴ Tuttavia, occorre precisare

¹²³ Cfr. *amplius*, M. CAMILLETTI, F. FALCITELLI, S. LAMARTINA, B. MAZZOTTA, F. MOCAVINI, M. DI MUCCIO, *Relazione elaborata sulla base degli incontri tenutisi presso il Ministerio de Economía y Hacienda di Spagna a Madrid nei giorni 17 e 18 giugno 2010*, cit..

¹²⁴ Si ritiene utile riportare per esteso il dettato dell'art.149 CE: "Lo Stato gode di competenza esclusiva in ordine alle seguenti materie: la regolamentazione delle condizioni fondamentali che garantiscono l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri costituzionali.

Nazionalità, immigrazione, emigrazione, condizione degli stranieri e diritto d'asilo.

Relazioni internazionali.

Difesa e Forze armate.

Amministrazione della giustizia.

Legislazione commerciale, penale e carceraria; legislazione processuale, fatte salve le speciali e necessarie disposizioni che in questa materia derivino dalle particolarità del diritto positivo delle Comunità autonome.

Legislazione del lavoro, senza pregiudizio per la sua attuazione da parte degli organi delle Comunità Autonome.

Legislazione civile, fermi restando il mantenimento, la modifica e lo sviluppo da parte delle Comunità Autonome dei diritti civili, forali o speciali, ove essi esistano. In ogni caso, le disposizioni relative all'applicazione ed efficacia delle norme giuridiche, i rapporti giuridico - civili relativi ai modi per contrarre matrimonio, la disciplina in materia di registri e strumenti pubblici, i fondamenti delle obbligazioni contrattuali, le

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

norme per risolvere i conflitti di legge e la determinazione delle fonti del diritto, con riguardo in quest'ultimo caso, alle norme di diritto speciale o forale.

Legislazione in materia di proprietà intellettuale ed industriale.

Regime doganale e tariffario. Commercio estero.

Sistema monetario: divise, cambio e convertibilità; fondamenti della disciplina del credito, banche e assicurazioni.

Legislazione in materia di pesi e misure, determinazione dell'ora ufficiale.

Fondamenti e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica.

Finanze generali e debito dello Stato.

Promozione e coordinamento generale della ricerca scientifica e tecnica.

Uffici sanitari costieri e di confine. Basi e coordinamento generale della sanità. Legislazione in materia di prodotti farmaceutici.

Legislazione fondamentale e regime economico della previdenza sociale, ferma restando l'esecuzione dei suoi servizi da parte delle Comunità Autonome.

Fondamenti del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei suoi funzionari, che in ogni caso garantiranno agli amministrati un trattamento comune davanti ad esse; procedura amministrativa comune, ferme restando le particolarità derivanti dall'organizzazione propria delle Comunità Autonome; legislazione in materia di esproprio forzato; legislazione fondamentale in materia di contratti e concessioni amministrative e circa il regime della responsabilità di tutte le amministrazioni pubbliche.

Pesca marittima, senza pregiudizio per le competenze attribuite in questo campo alle Comunità Autonome.

Marina mercantile e immatricolazione delle imbarcazioni; illuminazione delle coste e segnalazioni marittime; porti d'interesse generale; controllo dello spazio aereo, transito e trasporto aereo, servizio meteorologico ed immatricolazione di areomobili.

Ferrovie e trasporti terrestri che interessino il territorio di più di una Comunità Autonoma; regime generale delle comunicazioni; traffico e

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

che nonostante tale definizione, in svariati numeri dello stesso

circolazione dei veicoli a motore; poste e telecomunicazioni; cavi aerei, sottomarini e radiocomunicazioni.

Legislazione, sistemazione e concessione di risorse e installazioni idrauliche quando le acque scorrono sul territorio di una o più Comunità Autonoma, e autorizzazione a utilizzare installazioni elettriche quando il loro uso riguarda anche un'altra Comunità o il trasporto dell'energia esca dall'ambito territoriale della Comunità interessata.

Legislazione fondamentale in materia di difesa dell'ambiente, ferma restando la facoltà delle Comunità Autonome di emanare ulteriori norme di salvaguardia. Legislazione fondamentale in materia di montagne, sfruttamento di foreste e pascoli, tratturi per il bestiame.

Opere pubbliche d'interesse generale o la cui realizzazione riguarda più d'una Comunità Autonoma.

Fondamenti della regolamentazione in materia di miniere e di energia

Norme in materia di produzione, commercio, possesso ed uso di armi ed esplosivi.

Norme fondamentali in materia di stampa, radio e televisione e, in generale, di tutti i mezzi di comunicazione sociale, fatte salve le facoltà che competono alle Comunità Autonome per lo sviluppo e l'attuazione delle norme suddette.

Difesa del patrimonio culturale, artistico e monumentale spagnolo contro l'esportazione e la spogliazione; musei, biblioteche e archivi di proprietà statale, senza pregiudizio per la loro gestione da parte delle Comunità Autonome.

Pubblica sicurezza, fatta salva la possibilità per le Comunità Autonome d'istituire servizi di polizia nella forma prevista nei rispettivi Statuti e sulla base del disposto di una legge organica.

Condizioni di ottenimento, rilascio e omologazione di titoli accademici e professionali; norme fondamentali per la realizzazione dell'art. 27 della Costituzione al fine di garantire l'adempimento degli obblighi dei poteri pubblici in questo campo.

Statistiche per fini statali.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

comma sono contenute norme specifiche di distribuzione delle competenze su una stessa materia, per cui, sempre a partire dell'art.149, sono configurabili tre diverse ipotesi.¹²⁵ Innanzitutto esistono determinate materie in cui allo Stato è attribuita competenza realmente esclusiva,¹²⁶ ovvero sia le competenze legislative e regolamentari che quelle esecutive.¹²⁷ Dal punto di vista

¹²⁵ Occorre menzionare, peraltro, che il sistema costituzionale di riparto delle competenze è completato da una clausola residuale e dal principio di suppletività contenuti nell'art.149.3: "le materie non espressamente attribuite allo Stato dalla Costituzione potranno competere alle Comunità Autonome in virtù dei rispettivi Statuti. La competenza nelle materie non contemplate negli Statuti di autonomia spetterà allo Stato, le cui norme prevarranno, in caso di conflitto, su quelle delle Comunità Autonome per tutto quanto non ricada sotto l'esclusiva competenza di queste. Il diritto statale sarà, in ogni caso, suppletivo di quello delle Comunità autonome". Su questi due aspetti, cfr. TREVIJANO-NÚÑEZ RIVERO, *El Estado Autónimo. Principios, organización y competencias*, Madrid, 1998, 174, ss..

¹²⁶ Cfr., al riguardo, GARCÍA DE ENTERRIA, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, in *Rev. Esp. de derecho constitucional*, 1982, n.5, 75, ss..

¹²⁷ Si tratta di quelle materie menzionate nell'art.149 senza nessuna limitazione delle facoltà legislative o esecutive dello Stato: difesa e forze armate; relazioni internazionali; nazionalità, immigrazione, emigrazione, diritto d'asilo; commercio estero; sistema monetario; ordinamento del credito, banche e assicurazioni; uffici sanitari costieri e di confine; ferrovie, trasporti, approvvigionamento idraulico, porti ed aeroporti, musei e biblioteche (si tratta però di una competenza materialmente distinguibile in base al territorio, agli interessi o alla categoria, e che è quindi imputabile

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

quantitativo, le più numerose sono però le materie in cui è possibile parlare di competenza “compartida”,¹²⁸ che si ha quando la Costituzione attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la “legislazione” (che secondo il TC può ricomprendere però anche il potere di

allo Stato, a varie CC.AA., o a una sola di queste, a seconda della diversa localizzazione e portata).

Questa categoria richiede tuttavia una precisa definizione della materia considerata esclusiva: ad esempio “relazioni internazionali” significa senz’altro la riserva allo Stato della firma dei trattati internazionali e dello stabilimento di ambasciate nei paesi stranieri; non impedisce tuttavia alle CC.AA. di realizzare accordi con i Länder o con i Cantoni in materie di propria competenza. Lo stesso vale per un’altra competenza inquadrabile in questo gruppo: quella relativa alla “immigrazione”, poiché se lo Stato è competente a deliberare le leggi relative agli ingressi, tutti i problemi di carattere sociale sono disciplinati dalle CC.AA., in forza della loro competenza in materia di assistenza sociale.

¹²⁸ 128Rientrano in questa categoria: la disciplina del credito, banche e assicurazioni; pianificazione dell’attività economica; sanità; previdenza sociale; regime giuridico delle amministrazioni pubbliche; difesa dell’ambiente; miniere ed energia elettrica; stampa, radio e televisione, mezzi di comunicazione sociale; applicazione dell’art.27 CE che disciplina il diritto all’istruzione. Cfr., riguardo la conflittualità su questa tecnica di divisione del potere legislativo, LÓPEZ GUERRA, *El reparto de competencias Estado-autonomías según la doctrina del Tribunal Constitucional*, in *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Vallaloid, 1991, 241. In forza del notevole ruolo svolto dal TC a questo riguardo (oltre che complessivamente) si è parlato addirittura di “Stato giurisdizionale autonomico”. Cfr. ARAGÓN, *¿Estado jurisdiccional autónomico?*, in *Rev. vasca de administración pública*, 1986, n. 16, 7, ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

emanare regolamenti di integrazione o di esecuzione),¹²⁹ mentre alle CC.AA. spetta (altrettanto “esclusivamente”) la competenza di attuazione e di esecuzione. Inoltre, si ritiene sussistere la competenza ripartita anche quando allo Stato è riservata la funzione di stabilire la *normativa básica*, ovvero a) la legislazione basica lasciando alle CC.AA. la possibilità di prevedere nel proprio Statuto la potestà di attuazione legislativa e regolamentare, nonché quella di esecuzione; b) le norme di base, come in materia di radio e televisione; c) le basi di un settore, ad esempio, dell’ordinamento del credito, del coordinamento generale della sanità, la pianificazione generale dell’attività economica.¹³⁰

La terza categoria è quella delle competenze “*concurrentes*” che si concretizzano quando sia la Costituzione che uno Statuto definiscono come esclusive le competenze relative ad ambiti materiali e

¹²⁹ Si tratta, in questo caso, di competenza compartida perché alle CC.AA. rimane la potestà di approvare regolamenti di organizzazione e la gestione amministrativa della materia (cfr. STC 18/1982).

¹³⁰ Così TREVIJANO - NÚÑEZ RIVERO, *El Estado Autónomo. Principios, organización y competencias*, cit., 172, ss. . Secondo la classificazione di AJA, *La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas*, in *Rev. del Centro de estudios constitucionales*, 1989, 4, 242, ss, questa competenza viene invece definita concorrente, mentre sarebbe ripartita quella delle materie dove la CE riserva allo Stato l’intera normazione.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

funzionali sovrapposti, ma che per loro natura consentono un'attuazione complementare da parte dei due enti pubblici.¹³¹ In questi casi il conflitto è solo apparente, in quanto sussiste una relazione di reciproca compatibilità in relazione all'ambito territoriale di attuazione dell'interesse.

Le materie di competenza esclusiva delle CC.AA. sono invece quelle non indicate nell'art. 149, o quelle che vi figurano come eccezioni complete al potere statale; in questo caso alla Comunità Autonoma competono i poteri legislativi, regolamentari, di gestione e amministrazione.¹³²

¹³¹ Cfr., in proposito, STORINI, *La distribuzione territoriale delle competenze nello Stato autonomico spagnolo. La potestà legislativa ripartita e l'indeterminatezza delle norme "basiche"*, in AA.VV., *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, cit., 781, ss..

¹³² Seguendo la ricostruzione di AJA, *El Estado Autonomico*, cit., 106, ss., si può esemplificare nel modo seguente per identificare tre forme di competenza esclusiva delle CC.AA.: ad esempio l'art.149 non contiene nessuna menzione del turismo e dell'agricoltura, di conseguenza queste materie appartengono alla competenza esclusiva delle CC.AA.; il p.to 8, invece, riserva allo Stato la legislazione civile, ma esclude espressamente i diritti forali o speciali di alcune Comunità, che pertanto risulteranno titolari della relativa competenza; infine il p.to 21 disciplinando i trasporti, non menziona quelli esclusivamente interni ad una Comunità Autonoma, che quindi è competente in relazione ad essi. In base anche alla giurisprudenza del TC si può ritenere che le competenze esclusive delle CC.AA. riguardino: autorganizzazione e disciplina delle istituzioni di governo (potestà autorganizzatoria), agricoltura, turismo, assistenza e servizi sociali,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Infine, occorre precisare che l'art. 150 CE prevede un regime flessibile per alcune competenze, di modo che sia possibile modificarne la distribuzione senza dover arrivare all'estremo della modifica costituzionale o dello Statuto. Più precisamente sono previsti tre diversi meccanismi: il primo consiste nella *ley-marco*, che consente allo Stato di attribuire alle CC.AA. l'esercizio di competenze statali stabilendo principi e direttive, mentre il secondo, di segno contrario, consente allo Stato di dettare una *ley de armonización* per armonizzare le competenze qualora la diversità possa provocare gravi problemi per l'interesse generale.¹³³ La tecnica sinora più utilizzata è stata però la terza, cioè quella della *ley organica de transferencia*, che permette allo Stato di trasferire una propria competenza ad una o a più CC.AA.. Da ultimo questa formula è stata utilizzata nel 1997 per trasferire alla Catalogna la competenza in materia di polizia urbana, che lo Statuto non includeva nella materia della polizia regionale.

caccia e pesca, commercio e consumo, industria, urbanistica, ferrovie, trasporti, approvvigionamento idraulico, porti ed aeroporti, musei e biblioteche, della C.A..

¹³³ Questa fu la formula tentata con la LOAPA, che però venne in gran parte annullata dal TC nel 1983, al punto che attualmente si presenta come un via difficilmente ripercorribile.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Da quanto descritto emerge come le competenze più importanti non siano quelle esclusive, né dello Stato né delle CC.AA., bensì quelle ripartite che permettono, pur nel quadro della legislazione fondamentale statale, la formazione di politiche pubbliche distinte e dotate della flessibilità necessaria per l'adattamento alle esigenze e agli orientamenti di ogni singola C.A.. Esse inoltre implicano il trasferimento decisivo di mezzi personali, materiali ed economici.

II. IV. La c.d. "via lenta " e la c.d. "via rapida": l'evoluzione del sistema autonomico spagnolo.

Il sistema di organizzazione territoriale contenuto nel Titolo VIII della Costituzione spagnola del 1978 viene definito come un "modello autonomico aperto"¹³⁴ perché contiene l'indicazione di principi generali, limiti e procedimenti funzionali a permettere diverse scelte autonomistiche, che sono però rimesse a successive manifestazioni di volontà degli Enti territoriali interessati. La stessa distinzione contenuta nell'art. 2, da cui si evince l'esistenza di "*nacionalidades y Regiones*", rimane sospesa nell'astratto, poiché in

¹³⁴ L. GUERRA, *Modelo abierto y hecho diferencial*, in *Rev. Vasca de administracion pública*, 1997, n. 47, 103, ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

nessuna disposizione costituzionale successiva si specifica direttamente quali esse siano.

Modello aperto e decostituzionalizzazione del concreto assetto autonomistico appaiono così le coordinate prevalenti del modello spagnolo, dove sono previste una “*via lenta*” e una “*via rapida*”, disciplinando poi all’art. 144 alcune ipotesi residuali in cui la decisione sul processo di sviluppo è rimessa alle *Cortes*.¹³⁵

Più precisamente, la cd. *via rapida*, che è prefigurata per quelle comunità in cui più forte è la volontà autonomista, si sdoppia in duplice procedimento alternativo, funzionale ad acquisire tutte le competenze non riservate in modo esclusivo allo Stato dall’art. 149.1. La seconda disposizione transitoria prevede, infatti, la possibilità d’accesso al livello più alto a quelle comunità che in passato avevano già effettuato un *referendum* d’approvazione degli Statuti (Catalogna, Paese Basco, Galizia)¹³⁶, mentre un’altra forma d’accesso è introdotta

¹³⁵ Art. 144: “Le Cortes, con legge organica e per motivi di interesse nazionale, potranno: autorizzare la costituzione di una Comunità autonoma anche se il suo ambito territoriale non superi quello di una Provincia e non ricorrano le condizioni dell’art. 143, comma 1; autorizzare o concordare, nel caso, uno Statuto di autonomia per territori non compresi nell’organizzazione provinciale; sostituirsi agli organi locali nell’iniziativa di cui all’art.143, comma 2.”

¹³⁶ In base alla seconda Disposizione transitoria della CE, “I territori che in passato abbiano sottoposto a *referendum* con risultato affermativo progetti

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

a favore di quelle comunità comunque in grado di manifestare una decisa volontà d'autogoverno (*ex art. 151*)¹³⁷, attraverso l'iniziativa anche di un numero assai alto di Municipi e la ratifica della decisione con *referendum* popolare.¹³⁸

di Statuto di autonomia e che al momento della promulgazione di questa Costituzione abbiano regimi provvisori di autonomia, potranno accedere immediatamente nella forma prevista al comma 2 dell'art.148, se così decideranno a maggioranza assoluta i loro organi preautonomistici collegiali superiori, comunicandolo al Governo. Il progetto di Statuto sarà elaborato in conformità con quanto stabilito dall'art.151, comma 2, dietro convocazione dell'organo collegiale preautonomistico”.

¹³⁷ Art. 151, comma 1: “Non sarà necessario far trascorrere il termine di cinque anni di cui all'art.148, comma 2, quando l'iniziativa del processo autonomistico decisa nel termine di cui all'art. 143, comma 2, dalle Deputazioni, o dagli organi interinsulari corrispondenti, e dai tre quarti dei Municipi di ognuna delle Province interessate che rappresentino almeno la maggioranza del corpo elettorale di ognuna di esse, sia anche ratificata con referendum dal voto affermativo della maggioranza assoluta degli elettori di ogni Provincia, secondo il disposto di una legge organica”.

¹³⁸ In entrambi i casi, il procedimento è destinato poi a completarsi attraverso l'approvazione dello Statuto per mezzo di un complicato *iter* consensuale tra lo Stato e la futura Comunità autonoma. Infatti, secondo l'art. 151, comma 2: “...la procedura per l'elaborazione dello Statuto sarà la seguente: il Governo convocherà i deputati e i senatori eletti nelle circoscrizioni comprese nell'ambito territoriale aspirante all'autogoverno affinché si riuniscano in assemblea, al solo scopo di elaborare il relativo progetto di Statuto autonomistico, attraverso l'accordo della maggioranza dei membri.

Una volta approvato dall'assemblea dei parlamentari, il progetto di Statuto sarà rimesso alla Commissione costituzionale del Congresso che, entro due mesi, lo esaminerà con la collaborazione e l'assistenza di una delegazione

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La cd. *via lenta* all'autonomia richiede, invece, un coinvolgimento minore dei Municipi e prevede un procedimento meno complesso per l'adozione dello Statuto.¹³⁹ In questo caso l'ambito delle funzioni

dell'assemblea proponente per stabilire di comune accordo la sua formulazione definitiva.

Una volta raggiunto detto accordo, il testo risultante sarà sottoposto al referendum fra l'elettorato delle Province comprese nell'ambito territoriale del progettato Statuto.

Se il progetto di Statuto sarà approvato in ogni Provincia con la maggioranza dei voti validi, verrà successivamente presentato alle *Cortes*. Le due Camere in sessione plenaria decideranno sul testo mediante voto di ratifica. Approvato che sia lo Statuto, il Re lo sanzionerà e lo promulgherà come legge.

Qualora non si raggiunga l'accordo di cui al paragrafo 2° di questo comma, il progetto di Statuto sarà inoltrato come progetto di legge alle *Cortes*. Il testo da queste approvato sarà sottoposto a referendum fra l'elettorato delle Province comprese nell'ambito territoriale del progettato Statuto. Qualora esso venga approvato con la maggioranza dei voti validamente espressi in ogni Provincia, si procederà alla sua promulgazione ai sensi del paragrafo precedente.

Nei casi di cui ai paragrafi 4° e 5° del comma precedente, la mancata approvazione del progetto di Statuto da parte di una o più province non impedirà la costituzione da parte delle rimanenti della Comunità autonoma progettata, nella forma stabilita dalla legge organica prevista nel comma 1° di questo articolo".

¹³⁹ In base all'art.143, comma 1: "Nell'esercizio del diritto all'autonomia di cui all'art.2 della Costituzione, le Province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le Province d'importanza regionale storica potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità autonome, conformemente a quanto disposto in questo Titolo e nei rispettivi statuti". L'art. 148, dopo aver elencato le

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

e delle materie è quello stabilito dall'elenco dei ventidue punti dell'art.148 CE, che ha però un carattere temporaneo poiché una volta trascorsi cinque anni dall'approvazione degli Statuti, attraverso la loro revisione, queste CC.AA. potranno anch'esse diventare titolari di tutte le materie non esplicitamente riservate allo Stato ai sensi dell'art. 149.1 CE.¹⁴⁰

È importante ribadire che la varietà dei procedimenti trovava giustificazione nella gran diversità di condizioni di sviluppo economico, sociale e politico esistenti tra le varie Regioni del Paese, al punto da rendere impensabile un sistema uniforme: il peso dell'eredità del franchismo, con la sua forte caratterizzazione centralista, avrebbe infatti spinto il Paese nel *caos* politico e amministrativo qualora fossero state estese a tutte le Comunità le

materie di competenze delle CC.AA., precisa al comma 2): "Trascorsi cinque anni e mediante la riforma dei loro statuti, le Comunità autonome potranno allargare le loro competenze nell'ambito stabilito dall'art. 149".

Ai sensi dell'art. 146: "Il progetto di Statuto sarà elaborato da un'assemblea formata dai membri della Deputazione, o dell'organo interinsulare delle Province interessate, e dai deputati e senatori in queste eletti; sarà quindi presentato alle Cortes affinché compia il suo iter come legge". Si può notare quindi come anche in questo caso rimangono quindi elementi di consensualità.

¹⁴⁰ Cfr. *amplius*, L. ANTONINI, *Lo sviluppo storico del modello "aperto": il processo di omogeneizzazione istituzionale e competenziale delle CC. AA.*, in L. ANTONINI (a cura di) *Il regionalismo differenziato*, cit., 2000.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

prerogative di autonomia che venivano richieste dai baschi e dai catalani.¹⁴¹ Di qui l'importanza della previsione del "principio dispositivo",¹⁴² che consente a ciascuna C.A. di modulare il proprio livello di autonomia nell'elaborazione dello Statuto, anche se per le CC.AA. a via lenta tale possibilità si gioca nell'ambito del "tetto competenziale" temporaneamente stabilito dall'art. 148. Peraltro, la consapevolezza dell'eterogeneità delle condizioni iniziali era ben presente dietro l'apparente "velo di ignoranza" della decisione costituente per un modello "aperto", che in realtà veniva previsto in funzione di una chiara progettualità in ordine alle priorità da seguire nel processo autonomistico. Infatti, combinando la disciplina per accedere all'autonomia, il procedimento di approvazione degli Statuti e il livello di competenze, è possibile dedurre che il quadro

¹⁴¹ Cfr. ENCINAR, *Lo stato federale asimmetrico: il caso spagnolo*, in PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 50, ss..

¹⁴² Cfr., sul significato complessivo del principio dispositivo, L. AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, cit., 24, per il quale: "si parla così dell'esistenza del principio dispositivo per alludere al disegno giuridico di attuazione del principio autonomico: con ciò si afferma che l'accesso all'autonomia non è obbligatorio né vincolante; dipenderà invece dall'attivazione, secondo volontà (dispositivamente), di tale possibilità da parte degli attori costituzionalmente legittimati a farlo".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

“astratto” del 1978 sia stato dettato dai costituenti in vista della realizzazione di due livelli di autonomia.

Più precisamente il livello più alto di autonomia veniva previsto essenzialmente per quelle comunità in cui era più intensa la tradizione in questo senso (la Catalogna, il Paese Basco e la Galizia), mentre quello più basso era diretto a tutte le altre. Se questi altri territori desideravano raggiungere questa soglia, dovevano passare attraverso una fase intermedia, limitata dalle competenze enumerate nell’art 148.1, salvo che, mediante un *referendum*, dimostrassero la volontà di accedere immediatamente al livello massimo di autogoverno. Pur nella potenziale molteplicità di sviluppi si può quindi concludere che la Costituzione abbia tratteggiato due livelli iniziali di autogoverno.¹⁴³

Rispetto alla progettualità originaria, tuttavia, lo sviluppo storico è stato influenzato da diverse contingenze che hanno indotto un progressivo processo di “omogeneizzazione”, istituzionale e competenziale, delle diverse CC.AA., al di là della via d’accesso inizialmente seguita.

¹⁴³ AJA, *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, 56.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La prima fase del processo autonomico fu caratterizzata dall'approvazione di alcune leggi organiche funzionali a permetterne l'attuazione: in particolare, quella sul Tribunale costituzionale nel 1979, quelle sulle distinte modalità di *referendum* e sul sistema di finanziamento delle Comunità, entrambe nel 1980. Iniziò quindi l'elaborazione degli Statuti, che si svolse in tempi brevi per quello Basco e Catalano, seguiti, non senza controversie, da quello della Galizia. E' importante precisare che il vero imprevisto fu rappresentato però dalla Andalusia, che aveva optato con *referendum* per la "via rapida" e per l'ottenimento del massimo livello di competenze. L'approvazione dello Statuto dell'Andalusia significò infatti l'estensione del massimo "livello competenziale" ad una Comunità diversa da quelle cui si riferiva la II disposizione transitoria della CE, e pertanto l'impossibilità di fondare una distinzione qualitativa, come invece probabilmente era nella logica del modello, tra le Comunità "storiche" e le altre.¹⁴⁴

Questa vicenda, unita ad altri fattori politici contingenti, portò quindi alla necessità degli Accordi autonomici del 1981, che vennero conclusi tra i partiti maggiori al fine di evitare un'eccessiva eterogeneità tra le Comunità (infatti, in base alla Costituzione si

¹⁴⁴ AJA, *El Estado Autonomico*, cit., 61.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

sarebbe potuto giungere a 17 diversi livelli di autonomia). Con gli Accordi del 1981 fu possibile stabilire una stessa ed identica architettura istituzionale per tutte le Comunità autonome, tranne ovviamente le diversità derivanti dai casi specifici.¹⁴⁵ Più diversificata invece risultò la distribuzione delle materie, poiché per diverse vicende sette Comunità avevano già ottenuto, o quasi,¹⁴⁶ un livello competenziale del massimo grado (Paese Basco, Catalogna, Galizia, Andalusia, Navarra, Valencia e le Canarie), mentre le altre dieci si

¹⁴⁵ In conformità gli accordi autonomici del 1981 tutte le Comunità dispongono di un Presidente, di un Consiglio esecutivo e di un'assemblea legislativa eletta a suffragio universale su base proporzionale, con una adeguata rappresentanza delle diverse aree del territorio. Inoltre, a partire dall'adozione della Legge Organica del Potere Giudiziario (LO 6/85), si è generalizzata per tutte le Comunità anche la figura del Tribunale Superiore di Giustizia come vertice dell'organizzazione giurisdizionale nel territorio regionale. Successivamente, i rispettivi Statuti e le leggi autonome di sviluppo istituzionale, nell'esercizio della potestà di auto-organizzazione prevista dall'art. 148.1.1 CE, hanno previsto una ampia varietà di organi ausiliari (Consigli Consultivi, Consigli Economico Sociali, Istituti della Gioventù, Istituti della Donna, ecc.) che hanno completato l'assetto istituzionale delle varie Comunità. Cfr., al riguardo, L. AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, cit., 15, ss..

¹⁴⁶ Cfr. al riguardo, R. RUIZ, *Le Comunità autonome in Spagna: un'esperienza di regionalismo forte*, in *Regione e governo locale*, GAMBINO - FABRINI (a cura di), Rimini, 1997, 130.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

asstavano su un livello inferiore. Nel 1983 tutta la Spagna era organizzata in Comunità autonome.

Grazie al contributo del *Tribunal Constitucional*, ad un'intensa stagione riformista, all'emanazione di una legislazione organica necessaria al funzionamento normale delle CC.AA., specialmente di livello superiore, ed altre contingenze politiche favorevoli, il "processo autonomico" si sviluppò fino a consentire ad alcune CC.AA. a regime ordinario di incominciare a rivendicare l'estensione delle competenze consentita dall'art.148.2 trascorsi cinque anni dall'approvazione degli Statuti.

Fu necessario quindi confrontarsi intorno alla questione della provvisorietà o meno del doppio livello competenziale, speciale e ordinario, previsto dalla Costituzione.¹⁴⁷ Nonostante il carattere esplicito dell'art. 148.2, esistevano infatti opposizioni di varia natura che sembravano fondarsi sull'asserzione di un'incapacità delle CC.AA. a portare il peso delle nuove competenze. In realtà, la decisione sulla provvisorietà della fase del doppio livello riguardava, in fondo, il problema della struttura stessa dello Stato, poiché si

¹⁴⁷ Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de eStatutos, leyes de trasferencia y delegación, federalismo*, Madrid, 1988; RUBIO LLORENTE, *Sobre la conveniencia de terminar la Constitución*, in *Claves de Razón Práctica*, 1992, n. 25, 10-14.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

trattava di decidere se l'amministrazione centrale, avendo perduto la maggior parte delle sue funzioni in relazione alle CC.AA. di livello superiore, potesse mantenere l'integrità delle sue competenze in relazione alle altre parti del territorio o era destinata a riconvertirsi in un'istanza di pianificazione e coordinamento. Il problema si dimostrava soprattutto in relazione a quelle materie più importanti, come l'istruzione, dove la scelta della devoluzione avrebbe comportato il trasferimento alla CC.AA. della facoltà di gestione di un apparato ingente, implicando il trasferimento di scuole, insegnanti, personale di servizio.

Si verificarono quindi i tentativi di alcune CC.AA. di "secondo tipo" di ottenere, tramite la riforma degli statuti, il passaggio ad un livello di competenze più elevato. Rimasero però iniziative piuttosto eterogenee e soprattutto unilaterali, in quanto non vennero mai prese in considerazione dalle Cortes, anche se esercitarono una notevole influenza nel determinare l'accelerazione dei tempi dell'accordo politico.¹⁴⁸

Quando nel 28 febbraio del 1992 si arrivò ai nuovi Accordi autonomici l'orientamento prevalente era ormai nella direzione del

¹⁴⁸ Cfr., sul punto, GROPPi, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali*, Torino, 1995, 148, ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

livellamento verso l'alto, anche se esistevano divergenze in relazione alla via da seguire.¹⁴⁹ La soluzione venne individuata in un procedimento a due fasi, in base al quale innanzitutto si approvò la Legge Organica n. 9/92 con la quale furono trasferite (*rectius*: delegate), ai sensi dell'art.150.2, alle CC.AA. del "secondo tipo" un importante numero di competenze, mentre solo successivamente si effettuò la riforma degli Statuti diretta ad includere le nuove materie, in modo che queste da "delegate" diventassero "proprie".

La soluzione adottata, grazie anche al suo strutturarsi in senso più favorevole all'autonomia soprattutto nella fase della formulazione delle leggi organiche di riforma degli statuti,¹⁵⁰ condusse ad una notevole armonizzazione dei livelli di competenze delle CC.AA.,

¹⁴⁹ Più precisamente alcuni sostenevano la necessità di passare attraverso una riforma degli statuti di autonomia, sia in forza dell'individuazione di un vero e proprio "diritto" delle CC.AA. alla loro modifica, sia per l'inadeguatezza delle leggi organiche di cui all'art. 150.2 soprattutto in relazione al trasferimento delle competenze esclusive. Altri, invece, ritenevano che l'utilizzazione dell'art. 150.2 rappresentasse lo strumento più opportuno, da un lato perché avrebbe garantito una maggiore armonia delle competenze e dall'altro perché la riforma in via semplificata degli statuti non avrebbe potuto essere applicabile al fine di ottenere l'equiparazione dei livelli competenziali dei due tipi di Comunità, dovendosi quindi ricorrere al procedimento di riforma ordinario.

¹⁵⁰ Cfr., a questo riguardo, GROPPI, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, cit., 155.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

salvo che per la materia della sanità e, provvisoriamente, per l'istruzione (non universitaria), per la quale era in fase di attuazione la riforma introdotta con la LOGSE.¹⁵¹

All'attribuzione di competenze conseguì il trasferimento dei mezzi materiali e personali, mentre il sistema di finanziamento venne riformato (cfr. *infra*) in modo significativo nel 1993; inoltre, nel 1994 si approvò la riforma del Senato istituendo una "*Comisión General de las Comunidades Autónomas*".

Alla conclusione di questa seconda fase del processo autonomistico quasi tutte le CC.AA. possedevano, ad esclusione della sanità e dell'istruzione, lo stesso livello di competenze, salvo quelle asimmetrie riconducibili a "fatti differenziali" caratteristici. Nel regionalismo spagnolo, ormai indirizzato verso l'abbandono del principio dispositivo e verso l'omogenizzazione delle competenze, iniziavano così a porsi le premesse per una riforma dell'amministrazione statale,¹⁵² anche se alcune questioni

¹⁵¹ cfr. CASALS, *Las competencias de la comunidad autonoma en materia de educacion*, Bilbao, 1989,87, ss.

¹⁵² Cfr. RODRIGUEZ Y ARANA, *A model of autonomous government: towards a single admistration*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1994, 1119, ss.; JIMÉNEZ ASENSIO, *L'amministrazione pubblica nello Stato autonomico: tre riflessioni sul futuro della proposta di una Amministrazione Unica*, in GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

rimanevano ancora pendenti, come quella del cd. "Patto locale" (ovvero la ricerca di una nuova cornice per l'autonomia locale) o quella dell'adeguato proporzionamento dell'azione estera delle CC.AA. e della loro partecipazione nella costruzione europea.¹⁵³

II. V. Il federalismo fiscale in Spagna: il sistema di finanziamento delle CC.AA..

Il modello iniziale prevedeva un sistema di finanziamento inadeguato per lo sviluppo delle Comunità, ma grazie al carattere dispositivo dell'ordinamento, vi è stata una progressiva espansione dell'autonomia finanziaria. Gli obiettivi dei riformisti erano di trasformare il modello di Stato autonomico sviluppatosi fino a quel momento. Ciò vale anche per il finanziamento, sul quale lo Statuto non può pretendere di imporsi alla Legge Organica dello Stato (eccezione vi fanno la Navarra e il Paese basco). Tuttavia, le riforme statutarie sono riuscite a imporre attraverso modifiche statutarie l'adeguamento della legge organica di disciplina generale del finanziamento delle CCAA.

Rimini, 1998, 227, ss..

¹⁵³ JACOMETTI, *L'ordinamento locale spagnolo*, Milano, 1993, 37,ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Più precisamente, il processo di decentramento fiscale in Spagna è cominciato nel 1982 con la costituzione delle Comunità Autonome e si è evoluto in modo molto rapido, soprattutto per quanto riguarda le spese. A confronto con quello di altri paesi OCSE, il grado di decentramento in Spagna è molto elevato.¹⁵⁴

Dal 1982 la quota di spesa pubblica effettuata dalle Regioni e dai governi locali sul totale della spesa è aumentata costantemente dal 15 al 50 per cento. Per contro, la quota di spesa dell'amministrazione centrale si è ridotta dal 53 per cento del 1982 al 22 per cento del 2009. La quota relativa alla previdenza sociale è invece rimasta pressoché costante nel corso del periodo considerato. Le spese effettuate a livello centrale riguardano prevalentemente servizi pubblici generali, ordine pubblico e sicurezza e difesa. Alle Regioni, in linea con le competenze loro assegnate, sono demandate prevalentemente le spese per istruzione e salute, mentre a livello locale le spese maggiori riguardano i servizi pubblici generali. Al sistema di previdenza sociale afferiscono la gran parte delle spese di protezione sociale.

¹⁵⁴ Dati di fonte Banca Mondiale, elaborati dal Ministero dell'economia e finanze spagnolo, indicano che la quota di spesa effettuata dai sottolivelli di governo è pari a circa il 50 per cento della spesa totale, mentre la quota delle entrate afferenti agli stessi è compresa tra il 30 e il 35 per cento del totale delle entrate.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Nonostante il sistema di bilancio sia caratterizzato da diciotto bilanci distinti (diciassette per le comunità autonome e uno per il livello centrale di governo), la politica fiscale unitaria è definita dalla legge di stabilità. Allo stato centrale sono assegnati i compiti di garantire un livello minimo di offerta degli stessi servizi pubblici per ogni comunità autonoma, realizzare meccanismi per assicurare la coesione e la solidarietà e garantire il rispetto dei patti di stabilità interni.

Il 38 per cento del bilancio del governo centrale è costituito da trasferimenti ai livelli inferiori di governo, che rappresentano dunque la principale fonte di finanziamento dei governi regionali, unitamente alle compartecipazioni su IRPEF, IVA e accise. I governi regionali si finanziano per una quota minore anche tramite tributi propri e trasferimenti dall'Unione Europea.

Per quanto concerne la costruzione del sistema dell'autonomia finanziaria delle CC.AA, a fronte d'indicazioni costituzionali abbastanza generiche (le norme che regolano i compiti finanziari delle Comunità autonome sono contenute negli artt. 156, 157 e 158 CE (Titolo VIII), e nelle disposizioni addizionali che regolano i diritti delle Comunità forali), è stata, di fatto, rimessa alla legge organica

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

(LOFCA) del 1980 che ha dettato la regolamentazione concreta della materia.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Art.156 CE: "1) Le Comunità autonome godranno di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'adempimento delle loro funzioni, in base ai principi di coordinamento con le finanze statali e di solidarietà tra tutti gli spagnoli. 2) Le Comunità autonome potranno agire come delegati o collaboratori dello Stato per la riscossione, la gestione e la liquidazione delle risorse tributarie di questo, secondo le leggi e gli statuti".

Art. 157 CE: "Le risorse delle Comunità autonome sono costituite da:

1) le imposte cedute in tutto o in parte dallo Stato; le loro imposte, tasse e contributi speciali; i trasferimenti del fondo di compensazione, interterritoriale ed altre assegnazioni a carico dei bilanci generali dello Stato; gli utili derivanti dal loro patrimonio ed entrate di diritto privato; il prodotto delle operazioni di credito.

2) Le Comunità autonome non potranno in nessun caso adottare misure tributarie nei riguardi dei beni situati fuori del loro territorio o che ostacolino la libera circolazione di merci o servizi.

3) Mediante legge organica si potrà regolare l'esercizio delle competenze finanziarie elencate al comma 1 di questo articolo, le norme intese a risolvere i conflitti che potranno insorgere e le possibili forme di collaborazione finanziaria tra le Comunità autonome e lo Stato."

Art. 158 CE: "1) I bilanci generali dello Stato potranno stabilire uno stanziamento a favore delle Comunità autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali da esse svolti, nonché della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali su tutto il territorio spagnolo.

2) Al fine di correggere squilibri economici interterritoriali e rendere operante il principio di solidarietà, si costituirà un fondo di compensazione destinato a spese d'investimento, le cui risorse, quando ne sia il caso, saranno distribuite dalle Cortes fra le Comunità autonome e le Province."

Sulla genericità della costituzione finanziaria spagnola, e la conseguente ampi discrezionalità che essa consente al legislatore, cfr. MUÑOS

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Prescindendo dal sistema di finanziamento forale, relativo alla Navarra e al Paese Basco¹⁵⁶ e rientrante nei “fatti differenziali”¹⁵⁷, le linee generali del modello, relativamente alle entrate, si identificano

MACHADO, *Derecho Publico de las Comunidades Autonomas*, Vol. II, Madrid, 1989, 411, ss. ; RAMALLO MASSANET, *La asimetria del poder tributario y del poder de guasto de las CC.AA.*, in *Rev. Esp. Derecho Constitucional*, 1993, 43, ss..

¹⁵⁶ La Navarra e i Paese Basco hanno un’ampia autonomia finanziaria che consente di creare (nell’ambito dei principi stabiliti rispettivamente dal Convenio Economico e dal Concerto economico stipulati ogni quindici anni tra lo Stato e le CC.AA. forali per le loro necessità finanziarie) un proprio sistema tributario. In tali territori la riscossione, gestione, liquidazione di tutte le imposte sono effettuate dalle rispettive deputazioni forali e allo Stato viene corrisposta solo una contribuzione annuale (cupo o quota globale) per le funzioni da quest’ultimo svolte nelle materie di relativa competenza. Esse inoltre hanno la facoltà di disciplinare dal punto di vista quantitativo alcune delle imposte statali, potendo quindi creare un regime fiscale più vantaggioso. Per quanto riguarda le differenze tra il regime basco e quello della Navarra, cfr. BOKAIKOA, *Una vision del Concierto Economico y del Cupo en la Comunidad autonoma Vasca*, in *Revista Vasca de Administración Publica*, 1986, 145, ss. .

Un regime fiscale speciale è disposto anche per l’arcipelago delle Canarie. Le particolarità fiscali delle Canarie, risalenti al XV secolo e dovute alle particolari condizioni geografiche, sono state modificate nel 1991 per essere adattate all’ordinamento della Comunità Economica Europea. In questo caso, più che di regime speciale, si tratta di alcune eccezioni sulle imposte statali, applicabili limitatamente a questo territorio. Cfr., al riguardo, DE LEON, *La reforma del regimen economico fiscal de Canarias*, Madrid, 1992.

¹⁵⁷ Sulla nozione di fatto differenziale, cfr. AJA, *La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonomico*, in *Adpc*, 1996, 8; GARCÍA ROCA, *Asimetría autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, in *Rev. vasca adm. pub.*, n.47, 1997; L. GUERRA, *Modelo abierto y echo diferencial*, *Ivi*, 111.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

principalmente nella partecipazione alle entrate dello Stato (PIE) che copre circa l'80% del finanziamento, mentre un ruolo più marginale hanno i tributi propri o trasferiti e le tasse stabilite dai bilanci autonomici. La potestà di istituire tributi propri, infatti, trova una forte limitazione nel divieto di colpire i fatti imponibili già percossi dalle imposte statali, mentre la notevole libertà di introdurre addizionali ai tributi statali, in concreto è stata poco utilizzata.

Dal punto di vista dell'autonomia di spesa, invece, è importante ricordare che sono senza vincolo di destinazione le risorse derivanti dai tributi propri e da parte dei trasferimenti statali, mentre sono invece vincolate quelle assegnate a Titolo perequativo, destinate a opere o programmi specifici, e quelle relative alla sanità.

Inizialmente, all'interno del sistema generale di finanziamento di regime non forale si erano così configurati due assetti, corrispondenti ai rispettivi "livelli competenziali" effettivamente esercitati dalle CC.AA.. Più precisamente, era possibile distinguere un piano superiore al quale si collocano Catalogna, Galizia, Andalusia, Canarie e Valencia, e un altro al quale afferivano le altre dieci.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Alla data del 1998, era possibile tratteggiare il seguente quadro: C.A. di regime comune: Uniprovinciali: Asturie, Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja; Pluriprovinciali con competenza in materia di istruzione e sanità: Andalusia, Canarie, Catalogna, Galizia, Comunità Valenciana;

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Per quanto riguarda l'evoluzione del sistema occorre distinguere un periodo transitorio, che si è protratto fino al 1986, in cui il finanziamento delle CC.AA. è avvenuto in base al criterio del "costo effettivo" delle funzioni trasferite: ogni volta che le Commissioni Miste, composte di rappresentanti dello Stato e di ciascuna C.A., approvavano il trasferimento di una determinata competenza, veniva valutato il costo che questa significava per l'amministrazione statale e le corrispondenti risorse erano destinate alla C.A..

In questo modo, tuttavia, si verificava l'inconveniente del "congelamento" dei costi¹⁵⁹, perciò nel periodo successivo (1987-1991) si sostituì il criterio del costo effettivo con una formula più articolata, in cui venivano considerate anche variabili redistributive come la ricchezza relativa¹⁶⁰ e l'impegno contributivo.¹⁶¹ Dal 1990 fu

Pluriprovinciali con competenza in materia di istruzione: Isole Baleari; Pluriprovinciali senza competenze in materia di istruzione e sanità: Aragona, Castiglia e León, Castiglia-La Mancha, Estremadura; con regime forale: Navarra, Paese Basco.

¹⁵⁹ Cfr. AJA, *El Estado Autonomico*, cit., 115, che descrive questo inconveniente precisando che esso derivava dalla mancata considerazione delle possibilità di sviluppo del costo del servizio, costringendo a volte le CC.AA. a ricorrere all'indebitamento.

¹⁶⁰ La ricchezza relativa è data dal rapporto tra la popolazione e la ricchezza relativa di ciascuna C.A. rispetto all'insieme delle altre.

¹⁶¹ Ovvero il rapporto tra le entrate IRPEF relative e il PIL relativo di ciascuna C.A.. Per calcolare poi la partecipazione alle entrate dello Stato si

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

possibile anche ristabilire un funzionamento costituzionalmente corretto del *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI) - prima rivolto a compensare tutte le CC.AA. delle disfunzioni del sistema dei costi effettivi¹⁶² - che venne destinato solo alle Comunità meno ricche (più precisamente quelle il cui prodotto interno lordo risulta inferiore al 75% della media comunitaria europea) e strutturato secondo variabili quali l'indice di emigrazione, il tasso di disoccupazione, il reddito per abitante, ecc..

Nel quinquennio 1992-1996 si dispose un rafforzamento dell'autonomia di gestione attraverso l'abolizione del vincolo di destinazione sulle sovvenzioni relative all'insegnamento. Questo permise un salto qualitativo notevole alle varie CC.AA., che poterono dare attuazione alle riforme in materia di istruzione coinvolgendo sia il settore pubblico sia quello privato. Iniziò, inoltre,

sottraeva l'incasso derivante dai tributi ceduti. Questo sistema scoraggiava quindi la loro gestione. Cfr. MOLINA DEL POZO, *Sussidiarietà e finanziamento delle Comunità autonome in Spagna*, in AA.VV., *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di MAIOCCHI e VELO, Padova, 1999, 157. Si cercò quindi di correggere questa disfunzione stabilendo il riferimento ad un gettito potenziale dei tributi ceduti.

¹⁶² La necessità di proporzionare le risorse per l'investimento ai servizi erogati impediva di trasformare il fondo in un autentico strumento di solidarietà. Cfr. BALBONI-POLA, *Federalismo e regionalismo in Germania e Spagna. Analisi e confronti per il caso italiano*, Roma, 1997, 22, ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

una politica diretta a promuovere il principio della corresponsabilità fiscale delle CC.AA., favorendo il superamento di un modello che le configurava come mere erogatrici di servizi mentre il potere impositivo rimaneva accentrato nelle mani dello Stato. Una prima importante riforma fu quindi l'attribuzione a ciascuna C.A. del 15% del gettito dell'imposta personale sul reddito (IRPEF) dichiarato nel rispettivo territorio, che permise di stabilire un criterio differenziale di assegnazione di risorse legando il gettito alla ricchezza territoriale. Per il quinquennio 1997-2001, anche a seguito della vittoria elettorale del PP e dell'accordo siglato con i partiti nazionalisti, venne accentuato il principio della corresponsabilità fiscale modificando l'IRPEF in un'imposta compartecipata ed elevando fino al 30% (in dipendenza del "livello competenziale") la misura della quota da assegnare a ciascuna CC.AA.. Inoltre, a queste venne riconosciuta capacità normativa sia in relazione ai tributi ceduti (che in precedenza rimanevano comunque stabiliti e regolati dallo Stato, mentre solo la gestione spettava, su delegazione, alle CC.AA.)¹⁶³, sia

¹⁶³ Le caratteristiche del nuovo sistema possono essere così precisate: le Comunità autonome le cui Commissioni abbiano accettato il modello dispongono del 15% dell'IRPF (cd. tariffa complementaria) con competenze normative in materia di esenzione minima, tariffe e deduzioni. Il rimanente 85% viene corrisposto allo Stato (cd. tariffa general) , che può ridistribuire la

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

rispetto alla quota IRPEF¹⁶⁴, pur mantenendo una serie di cautele dirette a conservare un'unitarietà di base del sistema tributario. L'attribuzione della potestà impositiva sull'IRPEF, ovvero su un'imposta intrinsecamente diretta ad incidere sulla funzione redistribuiva e sulle manovre economiche, ha costituito in ogni caso

riscossione secondo il criterio territoriale nella misura massima del 15%. Una volta completati i trasferimenti relativi alla istruzione, l'imposizione da parte dello Stato potrebbe ridursi in modo che alla fine del quinquennio le CC.AA. disporrebbero di una quota pari al 30% dell'IRPF (la quota relativa alla tariffa complementaria prenderà allora il nome di tariffa autonoma). Nelle CC.AA. dove le commissioni miste non hanno accettato il modello l'intero ammontare dell'IRPF spetta allo Stato.

La partecipazione alle entrate dello Stato si compone di due parti: la partecipazione alle entrate dell'IRPF secondo la residenza e la partecipazione alle entrate dello stato.

Vengono previsti dei contributi di bilancio per quelle CC.AA. dove il finanziamento risultasse insufficiente a garantire i livelli medi dei servizi fondamentali. Inoltre, è stata prevista l'istituzione di un gruppo di lavoro diretto ad elaborare una proposta di articolazione giuridica, finanziaria e di bilancio dei contributi per l'omogeneizzazione dei servizi pubblici fondamentali. In questo modo si dovrebbe integrare il funzionamento del FCI in relazione alla solidarietà interregionale, con lo scopo, più che di una forte uniformizzazione, di favorire una relazione diretta tra i servizi forniti e l'imposizione tributaria in ciascuna Regione. Cfr., RUIZ-HUERTA-LOPEZ LABORDA, *Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica*, in *Informe Comunidades Autonomas*, Vol.I, Barcellona, 1996, 605, ss..

¹⁶⁴ Secondo GARCIA RUIZ-GIRON REGUERRA, *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica*, in *Rev. Esp. Derecho Constitucional*, 1997, per effetto della riforma si determinerebbe un avvicinamento del regime ordinario a quello forale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

un fattore di notevole innovazione, in quanto ha consentito alle CC.AA. di partecipare alla determinazione della politica fiscale.

Proprio il rilievo di questa riforma impone di dedicare attenzione ai meccanismi perequativi complessivi, che vengono a strutturarsi su un triplice livello: i trasferimenti per il livellamento nella fornitura dei servizi pubblici essenziali, il Fondo di garanzia (istituito dal p.to 7 dell'Accordo del 1996), il Fondo di compensazione interregionale (già vigente e riformato nel 1990, cfr. *infra*). Inoltre, per fronteggiare i possibili squilibri territoriali, l'Accordo del 1996 ha fissato un tetto minimo di risorse di cui ogni CC.AA. dovrà disporre. In particolare, per il quinquennio 1997-2001 questo tetto minimo non è stato inferiore al 90% delle risorse delle Comunità complessivamente considerate.

Occorre precisare che un sistema particolare vale per il finanziamento della sanità, disciplinato dalla *Ley General de Sanidad* (1986), che prevede una partecipazione alle obbligazioni riconosciute all'INSALUD (*Instituto Nacional de la Salud*) proporzionale alla popolazione assistita residente nelle CC.AA..¹⁶⁵ I criteri di

¹⁶⁵ Rispetto alla sanità occorre ricordare la distinzione tra le sette CC.AA. che hanno assunto questa competenza (che coprono il 60% della popolazione spagnola) e le altre dieci dove invece la sanità è ancora gestita dall'amministrazione centrale. Caratteristiche permanenti del sistema sono

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

finanziamento sono stati riformati nel 1997, senza tuttavia intervenire sugli elementi fondamentali del sistema anteriore.

Successivamente, la riforma del 2009 ha aumentato la quota di imposte cedute alle stesse comunità (il 50 per cento dell'IRPEF e dell'IVA e il 58 per cento delle accise) in relazione al luogo in cui sono state prodotte. Ciò è avvenuto a scapito dei trasferimenti da parte del governo centrale. Con la sola eccezione della Regione Basca e della Navarra (che in virtù del loro statuto speciale incassano tutte le imposte del territorio e pagano allo Stato i servizi ricevuti), il sistema fiscale prevede che lo Stato incassi le imposte e successivamente le riversi alle comunità autonome.¹⁶⁶

Dopo le ultime riforme le Comunità Autonome partecipano quindi in misura rilevante agli introiti dell'imposizione statale, dai quali ricevono la maggior parte delle risorse. La normativa vigente distingue a tal proposito i tributi ceduti totalmente, che assegnano alle CCAA potere normativo e rendimento (patrimonio, eredità, atti,

peraltro l'imponente volume di risorse impiegato e squilibri finanziari cronici, sia dell'INSALUD statale che dei servizi sanitari delle CC.AA..

Un modello particolare di finanziamento vige anche per i servizi sociali trasferiti dall' INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales).

¹⁶⁶ Cfr. *amplius*, M. CAMILLETI, F. FALCITELLI, S. LAMARTINA, B. MAZZOTTA, F. MOCAVINI, M. Di MUCCIO, *Relazione elaborata sulla base degli incontri tenutisi presso il Ministerio de Economía y Hacienda di Spagna a Madrid nei giorni 17 e 18 giugno 2010*, cit..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ecc), e tributi ceduti parzialmente (IRPEF, IVA, ecc. in misure stabilite da Statuti) che comportano la cessione di una parte di potere normativo. Per quanto riguarda la partecipazione, basti dire che nel caso dell'IRPEF, che costituisce la fonte più significativa di introiti, come si è appena visto essa è passata dal 15% del 1993 al 50% nel 2009¹⁶⁷. L'ultima riforma non introduce modifiche quanto a numero e alla tipologia dei tributi ceduti, ma rettifica la percentuale destinata alle CCAA e rafforza ulteriormente i poteri normativi delle Comunità su una serie di tributi al dichiarato fine di realizzare una maggiore responsabilità delle CCAA in materia di entrate.¹⁶⁸

¹⁶⁷ In particolare, la percentuale di cessione delle imposte sul reddito delle persone (IRPF) passa dal 33% al 50%, quella sull'IVA dal 35% al 50%, mentre le imposte speciali di fabbricazione vengono cedute nella misura del 58% (invece del 40%). La cessione parziale dell'IRPEF sarà incrementata dal 33 al 50%, quella riguardante l'IVA dal 35 al 50% e, infine, dal 40% al 58% quella riguardante le imposte speciali sull'alcol, le bevande alcoliche, gli idrocarburi e i tabacchi. F. Balaguer Callejón, *Lo Stato 'Autonómico' Spagnolo: La stagione delle riforme*, intervento al Convegno "I cantieri del federalismo in Europa" (Roma, Camera dei Deputati, Sala delle Colonne, 25.6.2007), in *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"*, www.issirfa.cnr.it

¹⁶⁸ Negli anni dal 2001 al 2009, le misure approvate dalle CCAA nell'esercizio dei loro poteri normativi sono state quasi sempre finalizzate a ridurre il carico fiscale, soprattutto a favore di categorie di contribuenti considerate deboli. Nessuna Comunità ha modificato l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPF), mentre non è raro verificare che hanno legiferato in materia di imposte sulla trasmissione patrimoniale e gli atti

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'esigenza di rafforzare i poteri normativi comunitari si è tradotta nell'espansione dei poteri accessori, quali sono quelli di amministrazione e gestione dei tributi, che la Costituzione spagnola non disciplina espressamente¹⁶⁹.

I nuovi Statuti hanno rafforzato l'organizzazione finanziaria delle Comunità, istituendo le Agenzie tributarie o servizi corrispondenti¹⁷⁰, prevedendo la possibilità, in armonia con la LOFCA, di svolgere

giuridici. Le Comunità hanno ridotto al minimo l'esercizio dell'autonomia impositiva, per ragioni che sono di ordine essenzialmente economico e politico, dovendo esse rispettare i vincoli di stabilità decisi dallo Stato. J. Ramos Prieto, *La distribución de las competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión en materia tributaria y la reforma de los estatutos de autonomía*, in *Revista de estudios regionales* n. 78/2007, 365 ss. S. Lago Peñas, *La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de regime común: Perspectivas de futuro*, in *Revista de estudios regionales*, n.78/2007, 13 ss; N. Bosch i Roca, *El modelo de financiación autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña*, in *Revista catalana de dret públic*, n.32/2006, 7.

¹⁶⁹ Le modifiche dovrebbero comportare un aumento di risorse per le CCAA stimato al 13%, DE LA FUENTE Á., *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*, cit. 99 ss. C. ORDÓÑEZ DE HARO, CARLOS RIVAS SÁNCHEZ, *Los tributos cedidos a las comunidades autónomas: Dinámica de la capacidad normativa en el periodo 1997-2006*, in *Revista de estudios regionales* n. 78/2007, 298 ss. M. VILLAR EZCURRA-J. I. GOROSPE OVIEDO, *El sistema de financiación autonómica*, cit., 42 s.

¹⁷⁰ Così lo Statuto dell'Andalusia, della Comunità di Valencia, Catalogna e Isole Baleari. J. Ramos Prieto, *La distribución de las competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión en materia tributaria y la reforma de los estatutos de autonomía*, cit. 371.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

tutte le competenze amministrative consentite dalla Costituzione, attribuite o delegate in riferimento ai diversi tributi.

A completamento della riforma, e in considerazione di compiti attribuiti alle CCAA nel campo della amministrazione dei tributi e dell'istituzione di organi territoriali, la legge n. 22 del 2009 disciplina gli organi di coordinamento della gestione tributaria tra l'amministrazione statale e locale¹⁷¹.

Quindi, la corresponsabilità delle Comunità Autonome e dello Stato è oggi piuttosto significativa per quanto riguarda gli aspetti amministrativi e gestionali, mentre è più limitata per ciò che riguarda i poteri normativi di istituzione dei tributi.

Nonostante l'incremento dell'autonomia finanziaria, il grado di decentralizzazione del potere impositivo non consente ancora alle CCAA di affermare una forma compiuta di responsabilità fiscale. Nella prospettiva di un rafforzamento della potestà tributaria propria, le Comunità hanno cercato di individuare i settori "non occupati" dallo Stato o dalle Corporazioni locali, sui quali esercitare il loro potere impositivo. Questi sono costituiti principalmente dall'ambiente e dal turismo sostenibile, sui quali le CCAA si sono

¹⁷¹ Si crea un Consiglio superiore per la direzione e il coordinamento della gestione tributaria, che si aggiunge ai preesistenti Consigli territoriali per la direzione e coordinamento della gestione tributaria.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ritagliate uno spazio proprio¹⁷². Tuttavia, si tratta di una percentuale minima delle entrate tributarie, che non realizza l'autogoverno finanziario degli enti territoriali.

Il sistema rimane insoddisfacente per l'asimmetria tra poteri di spesa e di entrata, specie se si considera l'importanza dei servizi che le CCAA sono chiamate a gestire. Infatti, man mano che il processo di federalizzazione avanza, cresce il peso politico dei territori e con esso la necessità che il potere sia sottoposto a meccanismi di responsabilità¹⁷³.

La situazione in cui si trovano le Comunità Autonome è certamente più favorevole di quella nella quale versano le Regioni italiane, dal momento che le prime hanno un regime rinforzato dalle fonti del blocco di costituzionalità e una certezza delle fonti (anche se può variare la quantità degli introiti) che è sconosciuto alle seconde.

¹⁷² A. JABALERA RODRÍGUEZ, *Definición de un «espacio fiscal propio» para Andalucía: Localización de nuevos recursos tributarios propios*, in *Revista de estudios regionales*, n. 78/2007, 341 ss.

¹⁷³ S. LAGO PEÑAS, *La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de regime común: Perspectivas de futuro*, cit., 13 ss

II. VI. Valutazioni conclusive sul sistema spagnolo: il regionalismo differenziato di fronte alla crisi economica.

Dal punto di vista obiettivo, il regionalismo asimmetrico spagnolo ha potuto innescare quello che è stato chiamato “un circolo virtuoso dell’autonomia”, per cui le Comunità di “via rapida”, come si è visto, hanno avuto interesse a permettere l’avanzamento autonomo delle Comunità di “via lenta”. Così ad esempio istruzione e sanità che erano state regionalizzate all’inizio solo per alcune Comunità autonome sono attualmente regionalizzate per tutte le Comunità autonome. Il circolo virtuoso è quindi che dall’asimmetria iniziale si è passati ad una nuova omogeneità, con Regioni che hanno fatto da traino e da pilota, essendo interessate ad una diffusione della maggiore autonomia, perché solo in questo modo si poteva ridurre ad esempio l’effettiva incidenza della cd. legislazione basica statale. È chiaro, infatti, che anche le Regioni di “via rapida” risultavano penalizzate dalla legislazione basica che doveva valere per quelle di “via lenta”.

Pertanto, l’asimmetria iniziale è stata funzionale ad una graduale rottura dell’uniformità, mentre il possibile esito dell’omogeneità finale è risultato collidere con l’obiettivo strutturale del regionalismo differenziato, che è quello di permettere lo stabilirsi di una relazione di “*adaequatio rei et iuris*”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tuttavia a fianco di questa considerazione, non si può omettere di evidenziare che la lunga crisi economica e sociale¹⁷⁴ che sta attraversando tutti gli Stati dell'Unione sembra aver interrotto, se non addirittura invertito, il processo di decentramento dei poteri che aveva caratterizzato l'ordinamento spagnolo. Peraltro, questa tendenza al riaccentramento delle funzioni ha anche caratterizzato l'ordinamento italiano e fra i due sistemi, quello nazionale e quello spagnolo, si è verificata una sostanziale analogia del fenomeno: le esigenze di contenimento della spesa pubblica si sono, infatti spesso tradotte in un attacco agli enti territoriali indicati come i maggiormente responsabili di una spesa irresponsabile e si è avviato il tentativo un sostanziale ridimensionamento dei loro poteri e delle loro risorse.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Cfr. R. POSNER, *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard University Press, 2010; ID, *The crisis of Capitalist Democracy*, Harvard University Press; J. STIGLITZ, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton & Company, New York-London. Una lettura critica della crisi si trova in G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011.

¹⁷⁵ L. ANTONINI, *Spread tra efficienza e centralismo*, in *Il Sole24ore*, 21 settembre 2012, p.16.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In Italia come in Spagna, come si è visto, nel primo decennio del nuovo secolo il decentramento finanziario è stato oggetto di importanti riforme.

In particolare, in Italia con la Riforma del Titolo V del 2001 e, soprattutto, con la legge di attuazione del federalismo fiscale n. 42 del 2009 è stata introdotta una maggior autonomia finanziaria degli enti locali, una riduzione della finanza da trasferimento e un potenziamento degli strumenti di responsabilizzazione degli stessi enti sul lato della spesa. D'altra parte, per compensare gli effetti negativi della differenziazione sui territori più deboli, la riforma ha rafforzato gli strumenti di perequazione.¹⁷⁶

Nello stesso periodo e con gli stessi obiettivi¹⁷⁷, la Spagna approvava la riforma della legge organica di finanziamento delle Comunità

¹⁷⁶ Per descrivere questo processo nella Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, del 30 giugno 2010, a sua volta basata sulla relazione della COPAFF (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) si parla di "albero storto" della finanza pubblica italiana e della necessità di raddrizzarlo correggendo lo squilibrio tra entrate e spese. Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. La storia vera, i dati e i fatti dietro le quinte*, Marsilio, 2012, pp. 1 – 26; E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2012, 91 ss.

¹⁷⁷ Attraverso la legge Organica n. 3 del 18 dicembre 2009, di modifica della LOFCA, e la legge ordinaria n. 22 del 2009, di modifica della legge n. 7 del 2001.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

autonome.¹⁷⁸ Alla base del progetto riformatore, nei due ordinamenti regionali, si poneva l'aspettativa di realizzare l'ammodernamento della macchina statale e il superamento delle diseguaglianze territoriali attraverso una differenziazione "virtuosa" delle politiche regionali e delle risorse.¹⁷⁹

Tuttavia, le formule adottate in Italia e in Spagna si sono presto rivelate velleitarie.

Per quanto riguarda l'Italia, la legge delega n. 42 del 2009 pur avendo costituito un momento avanzato all'interno del sistema nella

¹⁷⁸ L'intento dei riformatori è stato quello di potenziare l'autosufficienza finanziaria delle Comunità Autonome, attraverso l'incremento dei c.d. tributi ceduti (i quali attribuiscono alle Comunità non già il diritto di istituire imposte, ma una quota certa dei maggiori cespiti come Irpf), di assicurare una maggiore responsabilità sul fronte della spesa, di migliorare il sistema di perequazione, considerato inefficiente. Cfr. 37Á. DE LA FUENTE, *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*, in *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, n. 4/2010, 91 ss. A. HERRERO ALCALDE, J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, C. VIZÁN RODRÍGUEZ, *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2010, núm. 11, 169 ss..

¹⁷⁹ In realtà, queste finalità contenevano in se elementi di contraddizione, se è vero che la differenziazione può certamente perseguire l'ammodernamento amministrativo e la rispondenza degli amministratori agli amministrati, mentre è meno probabile o addirittura dubbio che favorisca l'eguaglianza dei diritti. S. GAMBINO, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistica*, in Id, *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, 13 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

definizione dei principi di coordinamento del sistema tributario, ha lasciato allo Stato il ruolo di “coordinatore”. In altre parole, lo spazio dei tributi propri degli enti territoriali viene limitato a quelli cd. corrispettivi e di scopo, almeno fino a quando lo Stato non decida di rinunciare ad alcuni suoi tributi con la conseguente parallela istituzione dei tributi rinunciati da parte delle Regioni.¹⁸⁰ Molto viene rimesso ai decreti legislativi di attuazione delega, la cui concretizzazione è ancora in atto.

Per quanto riguarda la Spagna, dove è rimasto inalterato il quadro costituzionale delle competenze, la riforma del sistema di finanziamento è avvenuta attraverso un complesso intreccio degli statuti con la Legge organica che ai sensi dell’art. 156 CE regola l’esercizio delle competenze finanziarie delle Comunità autonome.¹⁸¹

¹⁸⁰ L. ANTONINI, *Federalismo all’italiana. La storia vera, i dati e i fatti dietro le quinte*, Marsilio, 2012, p. 120; F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *DPT*, n.1, 2012, p. 3.

¹⁸¹ Approvata a maggioranza assoluta del Congresso dei deputati è fonte superprimaria e parametro per il controllo di costituzionalità. In realtà la riforma della Legge organica del 2009 è stata profondamente condizionata dalle riforme statutarie che l’hanno preceduta. Si rinvia in proposito a C. GARCÍA NOVOA, *El Sistema de Financiación en la Reforma del Estatuto Catalán, ¿Es Compatible Con El Orden Constitucional?* cit., 77 ss; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica*, in S. Gambino (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, cit. 92 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Nei due paesi l'attuazione della nuova disciplina ha avuto inizio come detto in concomitanza con l'insorgere della crisi, e ha dovuto misurarsi con le conseguenze della stessa. Sia il Governo italiano che quello spagnolo hanno adottato numerosi provvedimenti emergenziali per recuperare il gettito necessario a tranquillizzare i mercati.

In particolare, nell'ultimo quinquennio in Italia¹⁸² e in Spagna¹⁸³ le leggi dello Stato sono intervenute nei settori, di competenza regionale, della sanità e delle prestazioni sociali.

¹⁸² In Italia, tra i più recenti si ricorda il d.l. n. 154 del 2008 convertito nella legge 4 dicembre 2008 n. 4 recante disposizioni di contenimento della spesa sanitaria, che disciplinano i piani di rientro e i poteri del commissario ad acta D.L. 78 del 2010; il D.L. 158 del 2012, ecc. . Un capitolo consistente è quello dei vincoli all'organizzazione politica regionale e degli enti locali, accompagnati dal taglio delle indennità e delle spese per il finanziamento della politica (D.L. n. 2 del 2010; D.L. 78 del 2010, D.L. 98 del 2011) e amministrativa.

Inoltre, una delle misure più discusse è la eliminazione di uno dei livelli costituzionali dell'autonomia: le Province. Il Governo Monti aveva approvato il D.L. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, e il D.L. n. 95 del 2012, convertito nella legge n. 135 del 2012, entrambi sono stati dichiarati incostituzionali per questa parte dalla Corte costituzionale nella sent. n. 220 del 2013. La soppressione delle Province è poi divenuto uno degli obiettivi del Governo Letta – ha portato alla c.d. Legge del Rio, ed è stata inserita nella proposta di riforma del Titolo V presentata dal Governo alle Camere.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'esigenza di controllo delle finanze regionali e locali ha quindi spinto lo Stato ad assumere il ruolo di controllo e indirizzo delle decisioni regionali. Tale compito è stato spesso giustificato dalla dottrina.¹⁸⁴

Di fatto lo Stato ha usufruito di clausole di supremazia implicite sulla legislazione degli enti territoriali in ragione dell'esigenza di unità e di equilibrio economico. È un passaggio pericoloso perché lo Stato interviene con una legge nazionale, quindi valida per tutte le regioni,

Sono inoltre, aumentate le disposizioni caratterizzate da una crescente pervasività.

Infine, la contrazione della spesa regionale e locale è stata ben maggiore in percentuale di quella richiesta allo Stato. Cfr. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII convegno annuale AIC, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4, versione provvisoria.

¹⁸³ Si veda F. ESCRIBANO, *La autonomia financiera de las Comunidades Autonomas: crisis economica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in *Revista española de derecho financiero*, 2012, 156, 19 ss. G.G. CARBONI, *La risposta della Spagna alla crisi: economia e istituzioni scelgono la strada delle riforme istituzionali*, in G. CERINA FERRONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2012, 211 ss.

In Spagna la decretazione d'urgenza ha inciso nei settori di competenza delle Comunità Autonome, quali ad esempio la sanità, l'istruzione e le prestazioni sociali per le persone in situazione di dipendenza.

Si vedano i R.D.L. n. 16 del 20 aprile 2012. R.D.L. n. 20 del 13 luglio 2012, oltre alle disposizioni della legge di bilancio n. 2 del 2012.

¹⁸⁴ G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.* 2012, p. 569 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

per sistemare condizioni di singole regioni, senza tener conto di modelli virtuosi di organizzazione regionale.¹⁸⁵

L'intervento di indirizzo e di controllo dello Stato è peraltro accaduto in tutti gli Stati dell'area euro, ma in Stati regionali come l'Italia e la Spagna, caratterizzati da una storia relativamente recente, questa politica ha messo in particolare difficoltà rapporti finanziari tra centro e periferia, spesso poco ispirati al principio della responsabilità, perché ha limitato i principali strumenti dell'autonomia finanziaria.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Cfr. L. ANTONINI, *Indagine conoscitiva sul sistema regionale*, in Commissione Affari Regionali della Camera dei Deputati. Audizione Parlamentare del Prof. Avv. Luca Antonini del 16/04/2014.

¹⁸⁶ E. A. ROVIRA, *El impacto de la crisis económica financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, n. 98, p. 63.

CAPITOLO III. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE ALLA LUCE DEGLI ULTIMI SVILUPPI NELLA C. A. DELLA CATALOGNA

III. I. Premessa.

Dal punto di vista comparatistico l'esame del principio di differenziazione trova un ulteriore ambito di approfondimento nel contesto spagnolo e soprattutto nella specifica vicenda della Catalogna.¹⁸⁷ Infatti si deve notare come le riforme statutarie avviate

¹⁸⁷ Con riguardo al sistema di differenziazione si ricorda, oltre all'esperienza della Germania esposta nei paragrafi precedenti e quella della Spagna, quella belga e quella austriaca caratterizzate – in forma diverse – da elementi di asimmetria, quella della Gran Bretagna con la cd. *Devolution*, quella francese con forme sperimentali di municipalità potenzialmente differenziate (riforma costituzionale del 2003).

A queste realtà si aggiungono ulteriori esempi considerando lo Statuto speciale della Corsica, lo *status* attribuito dalla Finlandia all'arcipelago delle Aland, a larga maggioranza svedese, le forme particolari di autonomia attribuite dalla Danimarca alla Groenlandia e alle isole Faroer o quelle che il Portogallo ha accordato alle isole Azzorre e Madera.

Come testimoniato da questi esempi, nella configurazione dei sistemi regionali, in particolar modo, di quelle appartenenti al contesto dell'Unione Europea è sempre più sentita l'esigenza generale di un adeguamento da parte del potere pubblico ai bisogni individuali e differenziati di ogni sistema sociale. In altre parole, si contrappone alla tradizionale proiezione verticalista dell'ordine statale, caratteristica della modernità che imponeva delle esigenze di uniformità nella sua dimensione territoriale, la richiesta di rafforzare un insieme di esigenze alternative dove i principi di orizzontalità ed eterogeneità disegnerebbero un panorama finale risultante più vicino al principio di uguaglianza.

Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Stati Federali e Stati Regionali*, in S. GAMBINO (a

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

in Spagna a partire dal 2006 assumano un'importanza del tutto peculiare, perché - come si è visto in precedenza - la Costituzione spagnola omette di disciplinare una parte rilevante dell'organizzazione territoriale del potere, rimettendo tale regolamentazione agli Statuti di Autonomia delle Comunità Autonome.

Un particolare rilievo assume però riguardo a questo processo il percorso seguito dalla Comunità autonoma catalana il cui statuto riserva alla stessa competenza esclusiva su vari aspetti legali sia al finanziamento che all'organizzazione degli enti territoriali.

III. II. Lo Statuto di autonomia della Catalogna: la legge organica del 19 luglio 2006, n. 6.

Con legge organica 19 luglio 2006, n. 6, il Parlamento spagnolo ha approvato il nuovo Statuto catalano che va a sostituirsi per intero a quello del 1979.

Si tratta di un processo iniziato nel 2003 e conclusosi nel 2006.¹⁸⁸

cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998.

¹⁸⁸ Il procedimento giuridico di approvazione dello Statuto si articola in tre

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il 30 settembre del 2005 lo Statuto veniva approvato in Parlamento da quattro partiti su cinque presenti¹⁸⁹. In seguito, il testo approvato in Parlamento ha subito diverse modifiche (*recortes*)¹⁹⁰ che ne hanno espunto le parti più controverse.

Il testo riformato è stato sottoposto a referendum il 18 luglio 2006. La percentuale dei votanti è stata inferiore alla metà degli aventi diritto.

fasi: una deliberazione del Parlamento regionale adottata a maggioranza dei 2/3; l'approvazione tramite legge organica da parte del Parlamento centrale; la sottoposizione di quest'ultima a *referendum* popolare confermativo. In particolare, lo Statuto catalano ha incontrato diverse difficoltà all'atto dell'approvazione centrale per alcuni profili di incostituzionalità in esso denunciati nonché per il clima di preoccupazione e tensione politica diffusosi in tutto il Paese.

Il progetto di riforma dello Statuto è stato posto all'ordine del giorno nel 2002 dalla coalizione catalana di centro-sinistra che, dopo 23 anni di governo di Convergencia i Unió sotto la presidenza Pujol, aveva vinto le elezioni. Si trattava del cosiddetto tripartito composto dal Partido socialista català, Esquerra republicana de Catalunya e Iniciativa para Catalunya i Verds (PSC-PSOE, ERC e ICV-EuiA). Cfr. P. CRUZ VILLALÒN, *La reforma del Estado de las autonomias*, in *Revista d'Estudis autonòmics i federals*, n. 2, 2006, 77 ss.; L. ORTEGA, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, in F. LÒPEZ RAMÒN (a cura di), *De la reforma estatutaria*, Zaragoza, 2005, 37 ss..

¹⁸⁹ Cfr. R.L. BLANCO VALDÈS, *Lo Statuto catalano: testo e pre-testi*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 67 ss..

¹⁹⁰ I tagli hanno riguardato: la qualifica della Catalogna come nazione, il diritto all'autodeterminazione, la collaborazione esclusivamente bilaterale, il federalismo fiscale puro.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tuttavia, non essendo richiesto un *quorum* strutturale lo Statuto è stato, comunque, promulgato.¹⁹¹

Il processo di riforma dello Statuto del 1979 era giustificato da una generica aspirazione all'incremento del livello di autogoverno ed alla riaffermazione dell'identità collettiva catalana.¹⁹²

Le principali novità del testo entrato in vigore riguardano l'introduzione *ex novo* di diverse discipline non presenti nel vecchio Statuto del 1979¹⁹³ e l'assetto finanziario in termini di più accentuato federalismo fiscale. In altre parole, s'intendeva correggere l'espansione della legislazione quadro dello Stato — alla quale si riferisce l'articolo 149.1 CE — e migliorare il sistema di finanziamento della Catalogna, considerato ingiusto da parte di vasti settori della popolazione. In generale viene notevolmente ampliato il

¹⁹¹ Al referendum hanno partecipato il 48% degli aventi diritto, di questi il 74% si è espressa a favore dell'approvazione, il 21% contro.

¹⁹² Cfr. M. ARAGÒN, *La Construcción del Estado autonómico*, in *Revista general de derecho constitucional*, n. monografico: *Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, 2005, 15 ss..

¹⁹³ In particolare è stato previsto un catalogo di diritti, di doveri e di principi programmatici e norme relative al potere giudiziario, al potere estero catalano, alle relazioni con gli enti locali, con le altre Comunità, con lo Stato nonché con l'Unione europea. Cfr. L. LÒPEZ GUERRA, *La funció constitucional y el contenido del Estatuto de autonomía*, in AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autonòmics, Barcellona, 2004, 11 ss.,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

contenuto statutario rispetto a quello “necessario” fissato dall’art. 147 Costituzione.

III. III. Segue. Le competenze dello Statuto di autonomia della Catalogna.

Il nuovo Statuto catalano introduce una tecnica di redazione delle competenze definita di “blindatura” (*blindaje* o *aseguramiento*)¹⁹⁴. Si tratta di una tecnica di elencazione quasi casistica per esplicitarne tutte le possibili fattispecie concrete che in essa si potranno sussumere. Del resto, gli articoli che descrivono il nuovo assetto competenziale catalano passano da uno a sessantatré.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Il principale fautore dell’idea di una lista dettagliata è stato, nel dibattito catalano il direttore dell’Institut d’estudis Autonòmics C. Viver, il quale ha ribadito che non esiste un impedimento costituzionale nè una riserva costituzionale alla legge statale per specificare una materia, nè una clausola per cui gli Statuti debbano restare vaghi sul punto. C. VIVER, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., 24 ss. Per un giudizio a favore dell’iper-determinazione anche F. BALAGUER CALLEJON, *Las cuestiones Revista general de derecho constitucional*, Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial, 2005, 39 ss.

¹⁹⁵ Le competenze sono disciplinate nello statuto di autonomia della Catalogna del 2006 al Titolo IV “*Delle competenze*” artt. 110-173.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Peraltro, questa tendenza all'elencazione delle competenze molto dettagliata ha anche caratterizzato la *devolution* britannica, che nel 1998 scelse proprio un modello "ad alta definizione".

Ma mentre lo *Scotland Act* e il *Northern Ireland Act* del 1998 indicavano, in oltre 25 pagine, le materie riservate a Westminster, lasciando tutte le restanti alla Scozia e all'Irlanda del Nord, lo Statuto catalano procede al rovescio, contenendo l'indicazione delle materie in cui la Catalogna potrà legiferare.¹⁹⁶

L'effetto è quello di "blindare" la lista delle competenze regionali, riducendo i margini dell'interpretazione. Il fatto che esse siano previste nello Statuto, infatti, impedisce sia al legislatore centrale di legiferare in materia – essendo lo Statuto legge organica quindi gerarchicamente superiore alle leggi ordinarie statali – sia al Tribunale costituzionale di procedere ad interpretazioni della lista eccessivamente filo-statali.

Lo Statuto prevede quattro tipologie di competenze: esclusive, concorrenti, esecutive¹⁹⁷, di promozione.

¹⁹⁶ V. *amplius infra*.

¹⁹⁷ Sono tali quelle materie in cui la Catalogna detiene un mero potere regolamentare.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'elenco molto dettagliato ha favorito ulteriori appropriazioni. La più significativa riguarda la competenza sull'ordinamento degli enti locali¹⁹⁸.

La tecnica adottata dallo Statuto nel disciplinare le competenze è stata più volte criticata dalla dottrina spagnola che ha rilevato i rischi "di pietrificazione dell'ordinamento competenziale".¹⁹⁹ Ciò nonostante la tecnica scelta dalla Catalogna è stata anche considerata nelle riforme statutarie delle altre C.C.A.A..

III. IV. La sentenza n. 31/2010 del Tribunale costituzionale spagnolo.

Nel corso dell'*iter* di approvazione della legge organica n 6 del 2006, si aprì un conflitto politico dal quale derivò il ricorso, risolto con la sentenza del Tribunale Costituzionale (STC) 31/2010, del 28 giugno 2010.²⁰⁰

¹⁹⁸ Cfr. *Statuto di autonomia della Catalogna* agli artt. 151-160.

¹⁹⁹ F. VELASCO CABALLERO, *Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales*, in AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autònoms, Barcellona, 2004, 283 ss.

²⁰⁰ Boletín Oficial de Estado (BOE), Suplemento, 16/07/2010.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La sentenza che è stata dettata da un Tribunale Costituzionale parzialmente delegittimato²⁰¹ non si è limitata ad una correzione giuridica dell'esercizio del diritto ricorso, ma ha anche aggiunto le proprie considerazioni circa la legittimità degli obiettivi politici

²⁰¹Per la redazione della sentenza quattro magistrati hanno partecipato malgrado l'avvenuta scadenza del proprio mandato, dal momento che i due grandi partiti spagnoli, PP e PSOE, non erano stati capaci di trovare un accordo sulle nuove nomine. Prima che il dispositivo fosse ufficialmente reso pubblico il 28 di giugno, ne è stata data notizia sul quotidiano *El País*, il 17 e il 18 di aprile. Un paio di giorni dopo, lo stesso giornale pubblicava una "lettera al direttore" di uno dei magistrati del Tribunale che sconfessava le rivelazioni giornalistiche, sostenendo di non aver mai cambiato posizione. Il testo integrale della sentenza è stato pubblicato il 2 luglio su *Ei Periòdico de Catalunya*, ed è stato solo allora, e non prima, che la Presidente del Tribunale ha ordinato l'apertura di un'inchiesta.

Un Tribunale di basso prestigio ha dovuto rispondere ad una questione altamente politicizzata. Il Partito Popolare aveva impugnato espressioni e precetti dello Statuto catalano che tuttavia aveva appoggiato in altri Statuti. Ad esempio, l'art. 144 dello Statuto di Andalusia disciplina il Consiglio andaluso di Giustizia, ispirandosi all'art. 97 dello Statuto della Catalogna [il Consiglio di Giustizia catalano è definito come l'organo di governo del potere giudiziario in Catalogna, *n.d.c.*]. Però la disposizione catalana è stata dichiarata incostituzionale, mentre non lo è stata quella andalusa, che del resto non è stata nemmeno impugnata. Altro caso è quello dell'art. 206.3 dello Statuto catalano che contiene un inciso dichiarato incostituzionale [in materia di "Partecipazione al rendimento dei tributi statali e meccanismi di livellamento e solidarietà", *n.d.c.j.*]. La stessa norma appare nell'art. 123.2 dello Statuto delle Isole Baleari e nemmeno questo è stato impugnato. Cfr. amplius, X. A. ARBÓS MARIN, *Un futuro incerto*, (a cura di) ANTONELLA BENAZZO, *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso Veneto*, Cedam, 2010.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

nell'esercizio di questo diritto ottenendo, in questo caso, un risultato discutibile in relazione al principio di eguaglianza (art. 14 CE) nell'esercizio del diritto all'autonomia (art. 2 CE).²⁰²

Inoltre, la risoluzione del Tribunale ha toccato anche la struttura del sistema di distribuzione delle competenze e la considerazione degli Statuti di autonomia²⁰³.

²⁰² Al riguardo, va precisato che il concetto di "diversità" viene assunto da alcuni autori come argomento alternativo di fronte alla tradizionale dicotomia che è solita contrapporre i principi di uguaglianza/disuguaglianza. Cfr. A. J. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive*, Giuffrè Ed., 2004.

Le garanzie costituzionali impongono da un lato una proibizione di ogni tipo di discriminazione e dall'altro un'affermazione del principio di uguaglianza in merito ai livelli basilari che devono essere garantiti ai cittadini. Cfr. E. L. MURILLO DE LA CUEVA, *Delimitación de la competencia autonómica para la regulación de los derechos fundamentales*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 46, 1999.

Tuttavia, se si esamina il funzionamento di alcune strutture regionali che, si suppone, devono rispondere a delle realtà e necessità diverse sarebbe utopico considerare l'uguaglianza di partenza in grado di proiettarsi con un'assoluta uniformità di risultati. Cfr. G. MARRAMAO, *Paradoja del universalismo*, in *Revista Internacional de Filosofia Politica*, n. 1, 1993.

²⁰³ Mentre la STC 247/2007, del 12 dicembre, sullo Statuto della Comunità valenziana, evidenziava che gli Statuti, pur subordinati alla Costituzione, "la completano" (FI 6), la STC 3 1/2010 in esame sembra limitarsi alla funzione strettamente giuridica di "creazione di sistemi giuridici formativi autonomi" e di garanzia della loro "integrità" (FI 4). Le due tesi non sono incompatibili. Però quella del 2007 sembra meglio integrare la funzione giuridico - politica degli Statuti, che consiste nel concretizzare il diritto

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La sentenza ha infatti attribuito agli Statuti la funzione tecnica di organizzare il sistema delle fonti.

Peraltro, il mero fatto di poter definire la Comunità Autonoma come “nazionalità” o “Regione” apre un dibattito circa le cosiddette “politiche di riconoscimento” che hanno occupato la filosofia politica degli ultimi anni²⁰⁴. Su questo punto il Tribunale ha manifestato una flessibilità ermeneutica. Il testo dello Statuto catalano utilizza termini che evocano il concetto di nazione, e bisogna tener conto di quanto dice l’art. 2 del testo costituzionale²⁰⁵.

La sentenza doveva analizzare due diverse parti dello Statuto. In primo luogo, il seguente paragrafo del Preambolo: “Il Parlamento di Catalogna, riflettendo il sentimento e la volontà dei cittadini di Catalogna, ad ampia maggioranza, ha definito la Catalogna una nazione. La Costituzione spagnola, nel suo secondo articolo, riconosce la realtà nazionale di Catalogna come nazionalità”. In

all’autonomia delle nazionalità e Regioni accolto espressamente nell’art. 2 CE.

²⁰⁴C. TAYLOR, *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton, 1994, pp. 25 ss.

²⁰⁵L’art. 2 del testo costituzionale stabilisce che “La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e Regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime.”

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

secondo luogo, quanto disposto all'art. 8. 1: "La bandiera, la festa e l'inno sono i simboli nazionali della Catalogna, definita come nazionalità dall'articolo 1²⁰⁶.

Il Tribunale ha salvato entrambe le disposizioni dello Statuto. Nel caso dei "simboli nazionali" dell'art. 8. 1, la dichiarazione di legittimità costituzionale è formulata nei termini di una sentenza interpretativa ed è condizionata alla portata descritta nel *FI* 12: ovvero che i simboli "nazionali" della Catalogna sono quelli di una "nazionalità". Per quanto concerne il Preambolo, la decisione del Tribunale non ha precedenti. Nel *F.J.* 7, la corte nega valore normativo al Preambolo, ma gli attribuisce anche, senza giustificarlo - si limita a dire "è evidente" - una supposta "condizione di interpretazione qualificata". Per prevenire conseguenze forse indesiderabili, il giudice, invece di impiegare la stessa tecnica delle sentenze interpretative, ha affermato: "(...) mancano di efficacia giuridica interpretativa i riferimenti del preambolo dello Statuto della Catalogna alla 'Catalogna come nazione' ed alla realtà nazionale della Catalogna".

²⁰⁶Art. 1 : "La Catalogna, come nazionalità, esercita il suo autogoverno costituita come Comunità Autonoma conformemente alla Costituzione ed al presente Statuto, che costituisce la sua legge istitutiva fondamentale".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Peraltro, va evidenziato che il Tribunale Costituzionale spagnolo non è abilitato a formulare dichiarazioni d'inefficacia giuridica interpretativa. Può dichiarare l'incostituzionalità delle norme con rango di legge; può formulare una dichiarazione di costituzionalità condizionata, ma nessuna disposizione della Costituzione o della Legge Organica che regola il funzionamento del Tribunale Costituzionale gli consente questo tipo di dichiarazioni di efficacia²⁰⁷. La giustizia costituzionale concerne, infatti, la validità delle norme, non la loro efficacia.

Riguardo agli altri aspetti toccati dalla sentenza, va premesso che tra le attribuzioni affidate al Tribunale Costituzionale, vi è quella della soluzione dei conflitti di competenza e che in Spagna questi sono frequenti data l'indeterminatezza dei limiti della legislazione quadro statale. Peraltro, le Comunità Autonome possono assumere nei

²⁰⁷ Per una comparazione la sentenza 372/2004 della Corte Costituzionale italiana in particolare quando, analizzando il contenuto di uno Statuto, riferisce del "carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo" dal quale "deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa". Cfr. A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Quaderni costituzionali*, 9 dicembre 2004; R. DICKMANN, *La sentenza della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, in *federalismi.it*, 02 dicembre 2004 nr. 23; S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti speciali*, in *Le Regioni*, 1/2005.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

propri Statuti la competenza a dettare la legislazione di sviluppo nel quadro della legislazione statale. Quanto maggiore sarà il dettaglio della legge quadro, tanto minore sarà l'ambito disponibile per il legislatore autonomico.

A questo riguardo, lo Statuto catalano pretendeva di limitare il campo della legislazione statale, a tal fine includendo il seguente "Articolo 111. Competenze condivise - Nelle materie in cui lo Statuto attribuisce dei poteri alla *Generalitat* (nome proprio delle istituzioni autonome catalane) in forma condivisa con lo Stato, la potestà legislativa, la potestà regolamentare e la funzione esecutiva corrispondono alla *Generaijtat*, nella cornice delle basi che stabilisca lo Stato come principi o minimi denominatori comuni normativi in norme con rango di legge, eccetto nei casi in cui vengano determinate in base a quanto disposto dalla Costituzione e dal presente Statuto (la sentenza dichiara incostituzionale quest'ultimo inciso). Nell'esercizio di queste competenze, la *Generalitat* può stabilire delle politiche proprie. Il Parlamento dovrà sviluppare e specificare le previsioni di base per mezzo di una legge".

La strategia era semplice: poiché secondo l'art. 28.1 LOTC il Tribunale deve utilizzare gli Statuti insieme con la Costituzione come parametro di costituzionalità, si è ritenuto di formulare uno Statuto dettagliato che risultasse restrittivo nei confronti della legislazione

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

quadro. Con minor margine di manovra interpretativa, il Tribunale si sarebbe visto obbligato a correggere la sua precedente giurisprudenza, ampiamente deferente verso il legislatore statale.

Questa pretesa è stata frustrata da una dichiarazione d'incostituzionalità. La sentenza al riguardo ha infatti precisato che la distinzione tra 'principi' o 'normativa quadro' non è tema da stabilirsi in uno Statuto, ma solo nella Costituzione.²⁰⁸

In sintesi, con la sentenza sullo Statuto catalano (STC 031/2010 del 28 giugno, in BOE, n. 172, 16 luglio 2010)¹, la Corte costituzionale spagnola si è pronunciata su una delle questioni più controverse che aveva causato più eventi avversi in Catalogna, sostenendo che «la Costituzione non conosce altro che la nazione spagnola».

In questa occasione, la sentenza ha rafforzato quindi l'unità della Spagna, nella quale i catalani sono una minoranza linguistica.

III. V. Gli ulteriori sviluppi.

Il 10 luglio 2010, anche a seguito della sentenza, ci furono manifestazioni con lo slogan "Siamo una nazione, noi decidiamo" e

²⁰⁸ Questa posizione del Tribunale ha però un solido sostegno nella dottrina. L. ORTEGA, J. J. SOLOZÀBAL ECHAVARRÍA, X. ARBÒS MARIN: *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

quella dell'11 settembre 2012, invocando "Catalogna nuovo stato d'Europa", espressioni della volontà di indipendenza in Barcellona. Nel 2012, la causa separatista, sostenuta dal partito di sinistra della *Esquerra Republicana de Catalunya* aveva conquistato la maggioranza dei catalani: il presidente Artur Mas convocò anticipatamente le elezioni, dopo che, il 27 settembre, fu votata una risoluzione non vincolante sulla possibilità di organizzare un referendum sull'indipendenza. Con la risoluzione 742/IX, il Parlamento della Catalogna sosteneva il bisogno di una consultazione popolare.²⁰⁹ Le conseguenti elezioni del 25 di novembre 2012 confermarono questa volontà.

Il 18 dicembre 2012 fu definito l'accordo con il leader di Erc, Oriol Junqueras, c.d. *Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*. In tale accordo si precisò la strategia secessionista: approvazione di un'iniziale dichiarazione di sovranità da parte del Parlamento catalano e una serie di tappe

²⁰⁹ Si tratta della *Resolució sobre l'orientació política general del Govern n. 742/IX*, del 27 settembre 2012 (Bopc n. 390, del 2 ottobre 2012), approvata dal Parlamento catalano a conclusione dell'omonimo dibattito parlamentare, in cui viene esplicitata la volontà di aprire una sorta di processo costituente rivolto a conseguire l'indipendenza della Catalogna dalla Spagna e vengono riconosciuti diversi principi, tra i quali quello della sovranità del popolo catalano e il diritto a decidere.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

intermedie finalizzate a rendere legalmente possibile la celebrazione nel 2014 di un referendum sull'indipendenza della Catalogna da Madrid (c.d. *hoja de ruta*).²¹⁰

²¹⁰ I due partiti firmatari hanno trovato un'intesa sulla questione dell'autodeterminazione, concordando l'*iter* procedurale per celebrare nel 2014 il referendum sull'indipendenza in condizioni pienamente legittime e, in tale prospettiva, si sono impegnati a promuovere e a percorrere tutti i canali giuridici esistenti fino al 31 dicembre 2013. La possibilità di posticipare la celebrazione del referendum è contemplata nella sola ipotesi in cui le circostanze socioeconomiche e politiche lo richiedano, e, in tal caso, la nuova data del referendum dovrà essere rinegoziata da entrambe le parti firmatarie l'accordo. La strategia pianificata si struttura nella programmazione di diverse azioni e obiettivi da conseguire entro determinati termini- alla maggior parte dei quali è già stata data attuazione- che consistono: nell'approvazione da parte del Parlamento catalano, il 23 gennaio 2013, di una dichiarazione di indipendenza per riconoscere che la sovranità appartiene al popolo catalano; nella costituzione nel mese di febbraio di un organo *ad hoc*, il *Consiglio catalano per la transizione nazionale*, incaricato di fornire all'esecutivo l'ausilio necessario per dare attuazione al processo di autodeterminazione nei tempi previsti; nell'avvio nel primo semestre del 2013 delle negoziazioni con il Governo di Madrid per chiedere formalmente l'autorizzazione a convocare il referendum, anche mediante una richiesta avanzata ai sensi della legge n. 4 del 2010, sulle consultazioni popolari referendarie; nell'approvazione di una legge regionale sulle consultazioni popolari non aventi natura referendaria per svolgere la votazione in un ambito di legalità. Si tratta della *Resolució sobre l'orientació política general del Govern* n. 742/IX, del 27 settembre 2012 (Bop n. 390, del 2 ottobre 2012), approvata dal Parlamento catalano a conclusione dell'omonimo dibattito parlamentare, in cui viene esplicitata la volontà di aprire una sorta di processo costituente rivolto a conseguire l'indipendenza della Catalogna dalla Spagna e vengono

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In tale quadro si iscrive la risoluzione parlamentare 5/X – oggetto della sentenza n.42/2014²¹¹ – con la quale il *Parlament* della Catalogna ha approvato il 23 gennaio 2013 l’annunciata “Dichiarazione di sovranità e del diritto di decidere del popolo della Catalogna”.

La dichiarazione non fa esplicito riferimento al referendum sull’autodeterminazione ma chiarisce in modo inequivocabile la volontà di utilizzare tutti gli strumenti giuridici per attuare l’indipendenza della Catalogna.²¹²

riconosciuti diversi principi, tra i quali quello della sovranità del popolo catalano e il diritto a decidere.

²¹¹ *V. amplius infra.*

²¹² La *Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña* è stata approvata il 23 gennaio 2013 e pubblicata nel *Boletín Oficial de Parlamento de Cataluña* (Bopc) n. 13, del 24 gennaio 2013. Il testo della dichiarazione è stato approvato con il voto favorevole degli 85 deputati appartenenti ai partiti dello schieramento independentista di *Convergència i Unió, Esquerra Republicana e Iniciativa para Catalunya* (solo due deputati della Cup si sono astenuti per manifestare il proprio dissenso), e con l’opposizione dei deputati aderenti al Partito socialista catalano, al Partito popolare e a *Ciutadans*. La dichiarazione ha determinato una frattura all’interno del socialismo catalano tra i 15 deputati che hanno votato contro la dichiarazione e i 5 che si sono astenuti dalla votazione, rompendo la disciplina di voto del gruppo parlamentare. Con tale dichiarazione, il Parlamento catalano incoraggiava “*l’insieme dei cittadini e cittadine ad essere attivi e protagonisti di questo processo democratico dell’esercizio del diritto di decidere del popolo della Catalogna*”.

Va ricordato che, il 13 marzo 2013, il Parlamento catalano ha approvato a

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In seguito, l'8 maggio 2013, il Governo di Mariano Rajoy con ricorso n. 1389/2013, dinanzi al Tribunale costituzionale, sollevò dubbi sulla costituzionalità della dichiarazione.

Nei mesi successivi alla presentazione del ricorso, che hanno preceduto l'approvazione della sentenza, le istituzioni catalane hanno portato avanti le altre iniziative programmate nella c.d. *hoja de ruta*: il 12 dicembre 2013 Artur Mas annunciò unilateralmente la data del 9 novembre 2014 per celebrare il referendum secessionistico e il 16 gennaio 2014 il Parlamento catalano propose una legge organica per richiedere, ai sensi dell'art. 150. c. 2 Cost., la delega della competenza statale per convocare e celebrare un referendum consultivo sul futuro politico della Catalogna.²¹³

In questa fase del processo separatista è stata pronunciata dal Tribunale costituzionale la sentenza sul c.d. *derecho a decidir* che ha

larga maggioranza (con 104 voti favorevoli, l'opposizione dei 27 deputati del Partito popolare catalano e di *Ciutadans*, e l'astensione della *Cup*) una seconda risoluzione 17/X, presentata su iniziativa dei socialisti, (pubblicata nel Bopc n. 43, del 18 marzo), con cui ha richiesto alla Generalità di iniziare una negoziazione con il Governo statale per celebrare in Catalogna una consultazione referendaria sul proprio futuro politico.

²¹³ Tale articolo prevede che lo Stato può trasferire o delegare alle Comunità autonome, mediante legge organica, determinate facoltà in una materia di competenza statale che, per loro natura, siano suscettibili di trasferimento o di delega. La legge prevedrà in ciascun caso il relativo trasferimento dei mezzi finanziari, nonché le forme di controllo che lo Stato si riserverà.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

caratterizzato l'evoluzione della controversa vicenda.

III. VI. La sentenza del Tribunale costituzionale n. 42 del 2014 e l'atteso referendum del 9 novembre 2014.

In merito alla dichiarazione di sovranità adottata dal Parlamento catalano con risoluzione 5/X, il Tribunale costituzionale è intervenuto il 25 marzo con la sentenza n. 42 del 2014.²¹⁴

In particolare, l'Avvocatura dello Stato promosse un ricorso – ai sensi dell'art. 161, comma 2 Costituzione²¹⁵ – con il quale chiedeva la sospensione della risoluzione impugnata e il suo conseguente annullamento per incostituzionalità manifesta, invocando la violazione degli artt. 1, c. 2; 2; 9, c. 1; e 168 della Cost. e degli artt. 1 e 2, c. 4, dello Statuto di autonomia catalano. Si insisteva, in particolare, sulla natura e gli effetti giuridici della risoluzione parlamentare e sulla violazione delle disposizioni costituzionali che attribuiscono in via esclusiva la sovranità nazionale al popolo

²¹⁴ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale di Stato (Boe) n. 87, del 10 aprile 2014 .

²¹⁵ L'art. 161, comma 2, Costituzione prevede la sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato sulla quale il giudice costituzionale è chiamato poi a pronunciarsi entro il termine di cinque mesi per darne conferma o annullarla, salvo che in quel lasso di tempo pervenga alla risoluzione del giudizio.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

spagnolo (art. 1, c. 2 Cost.) e proclamano la indissolubile unità della Nazione spagnola e la indivisibilità della patria comune a tutti gli spagnoli ai sensi dell'art. 2 Costituzione.²¹⁶

²¹⁶ I tempi del giudizio si sono allungati anche a causa delle istanze di ricusazione presentate nel mese di luglio dal Governo e dal Parlamento catalano nei confronti del Presidente del Tribunale costituzionale, Francisco Pérez de los Cobos, in cui si denunciava l'affiliazione del magistrato al Partito popolare (dal 2008 al 2011) sulla base della documentazione emersa in relazione al c.d. caso *Bárceñas*. Nelle richieste avanzate, fondate sulla presunta mancanza di imparzialità del giudice, si sosteneva che lo *status* di affiliato ad un partito politico risulta incompatibile con la carica di giudice e magistrato, che non possono appartenere ai partiti politici o ai sindacati, e tantomeno prestare servizio al loro interno, ai sensi degli artt. 127 Cost. e 395 della legge organica del potere giudiziario. Su tali basi, si chiedeva l'astensione del magistrato da 26 processi pendenti di giudizio in seno al Tribunale costituzionale aventi ad oggetto conflitti di competenza o ricorsi di incostituzionalità in cui risultava coinvolta la Generalità catalana. Tra questi rientrava, *in primis*, il ricorso del Governo statale contro la dichiarazione di sovranità del Parlamento catalano. Il Tribunale ha rigettato le istanze di ricusazione con la ordinanza n. 180, del 17 settembre 2013, fondando la sua decisione sulla legge organica del Tribunale Costituzionale che non vieta di militare in un partito ma solo di svolgere un incarico direttivo nel suo ambito.

Il Tribunale il 9 aprile ha richiesto al Parlamento catalano, mediante ordinanza processuale, se la successiva risoluzione n. 17/X, del 13 marzo 2013, fosse sostitutiva della precedente risoluzione impugnata. Il 23 aprile i *Letrados* del Parlamento catalano, chiamati ad agire in sua difesa, hanno depositato una memoria scritta, rispondendo negativamente alla istanza formulata e richiedendo l'apertura di un termine per presentare note integrative sull'ammissibilità del ricorso sotto il profilo oggettivo e sulla conseguente applicabilità dello strumento processuale indicato all'art. 161,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il Tribunale ha risolto in via preliminare la questione dell'ammissibilità del ricorso. La questione ha sollevato posizioni differenti all'interno dello stesso Collegio giudicante. I giudici hanno risolto pertanto in senso positivo la questione dell'ammissibilità del ricorso, pervenendo alla conclusione secondo cui la risoluzione impugnata, pur essendo un atto di natura marcatamente politica cioè privo di effetti giuridici diretti e vincolanti, è potenzialmente in grado di produrre effetti giuridici.

Il Tribunale si è poi pronunciato sui contenuti e i profili di incostituzionalità della risoluzione parlamentare con riguardo sia

c. 2 Costituzione. Il 7 maggio 2013 il Tribunale ha adottato un'ordinanza processuale con cui ha ammesso ad esame il ricorso, decisione che ha comportato, ai sensi dell'art. 77 della c.d. LOTC, la sospensione della efficacia della risoluzione parlamentare impugnata a partire dalla data della sua proposizione (8 marzo 2013) e alla immediata pubblicazione di tale comunicazione nel Bollettino Ufficiale dello Stato e nel Diario Ufficiale della Generalità della Catalogna. Con tale ordinanza ha inoltre concesso un termine di venti giorni al Parlamento catalano per presentare la documentazione integrativa. Nella memoria depositata il 7 giugno dai *Letrados* del Parlamento catalano si è sostenuta con ampie argomentazioni l'inidoneità della risoluzione parlamentare 5/X a costituire oggetto della impugnazione operata ai sensi dell'art. 161, c. 2 Cost., richiedendo l'immediata rimozione della sospensione disposta con precedente ordinanza processuale. Il Tribunale, dopo aver richiesto all'Avvocatura di Stato di esprimersi su tale questione, ha deciso di mantenere la sospensione con ordinanza dell'11 luglio 2013.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

alla dichiarazione di sovranità del popolo catalano che sulla questione giuridica del c.d. *derecho a decidir*, (FJ 3).

A questo riguardo, il Tribunale ha dichiarato incostituzionale la risoluzione nella parte in cui afferma che il popolo catalano è soggetto politico e giuridico sovrano per ragioni di legittimità democratica per violazione dei principi costituzionali fondamentali proclamati negli artt. 1, c. 2, 2 Costituzione.²¹⁷ Pertanto, secondo il

²¹⁷ I principi costituzionali fondamentali proclamati negli artt. 1, comma 2, 2 Costituzione riconoscono l'unità della Nazione spagnola e del popolo spagnolo, attribuendo a quest'ultimo la titolarità esclusiva della sovranità nazionale.

La formulazione adottata dal Parlamento catalano risulta incompatibile secondo i giudici, *in primis*, con l'art. 1, c. 2 Cost., ove si afferma che la sovranità nazionale risiede nel popolo spagnolo, dal quale emanano i poteri dello Stato, e con le sue principali declinazioni giurisprudenziali, in base alle quali la titolarità della sovranità nazionale viene attribuita con carattere esclusivo e indivisibile al popolo spagnolo, considerato unità ideale di imputazione del potere costituente e come tale fondamento della Costituzione e dell'ordinamento giuridico e origine di qualsiasi potere politico (SSTC 12/2008, FJ 4; 13/2009, FJ 16; 31/2010, FJ 12).

La dichiarazione catalana è stata considerata parimenti incompatibile con l'art. 2 Cost., ove si specifica che la Costituzione si fonda sull'indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, che riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e delle regioni. Secondo una giurisprudenza costituzionale consolidata e ampiamente richiamata, lo Stato autonomico presuppone una adesione integrale al fondamento costituzionale della unità della Nazione spagnola e si regge su un complesso bilanciamento tra le esigenze di unità e autonomia poste a suo fondamento, che lungi dal parificare, tuttavia, il

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tribunale nessuna Comunità autonoma ha il potere di convocare unilateralmente un referendum per decidere in merito alla sua secessione dalla Spagna.

La sentenza in commento opera però una distinzione tra il diritto all'autodeterminazione, in contrasto con i principi costituzionali di sovranità e integrità territoriale dello Stato, e il diritto a decidere che invece trova spazio e possibilità di attuazione nello Stato democratico e plurale spagnolo.²¹⁸ Nel caso di specie, secondo il Tribunale, la Catalogna non ha diritto di autoproclamarsi sovrana, in qualità di soggetto giuridico e politico sovrano, ma potrebbe farlo solo con una revisione costituzionale.²¹⁹

diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni alla sovranità (STC 247/2007, FJ 4).

²¹⁸ Sul principio diritto di autodeterminarsi cfr. G. Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988; F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1987, vol. II, 4 ss. S. Mancini, *Minoranze etniche e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 231.

²¹⁹ La procedura per la revisione costituzionale è "super-aggravata": è richiesta una doppia approvazione a maggioranza di due terzi delle *Cortes Generales* (con scioglimento e nuove elezioni tra la prima e la seconda votazione) e un referendum di ratifica da parte del corpo elettorale. Cfr. P. Vega García, *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985; F. Santaollalla López, *Artículo 169*, in F. Garrido Falla (cur.), *Commentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2003, p. 2749 ss.; A.a.Vv, *La reforma constitucional ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*, *Actas*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Inoltre, secondo la Corte l'Assemblea legislativa della Comunità autonoma, titolare del diritto di iniziativa ai sensi degli artt. 86, c. 2 e 166 Cost., avrebbe dovuto presentare una proposta di revisione costituzionale sulla questione catalana e il Parlamento nazionale avrebbe dovuto prenderla in considerazione.

La sentenza n. 42 del 2014, pur avendo affermato l'incostituzionalità della dichiarazione di sovranità catalana e la convocazione unilaterale di un referendum sull'indipendenza, ha compiuto delle aperture interpretative significative rispetto al *derecho a decidir* e alla sua possibile realizzazione nel quadro costituzionale spagnolo.

Il Tribunale costituzionale spagnolo, come da ultimo richiamato nella stessa sentenza n. 42/2014, infatti, ha escluso uno spazio ad eventuali pretese sovrane, ma ha precisato che non potranno al contrario essere eluse le sfide che pone l'accettazione di un diritto a decidere, che si esprime nel diritto di ciascun gruppo nazionale a coltivare aspirazioni politiche diverse da quelle della maggioranza statale nel rispetto di un processo democratico di partecipazione collettiva.

Nonostante il contraccolpo dovuto al giudizio di incostituzionalità della dichiarazione, il 9 novembre 2014 sono state indette delle

de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, Ceps, 2009.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

consultazioni popolari non strettamente referendarie²²⁰, prive di un valore giuridico che hanno confermato la volontà di indipendenza del popolo catalano.²²¹

L'analisi delle risposte prodotte in relazione ai quesiti presentati nella consultazione ha riaperto, inevitabilmente, il dibattito dottrinale e giuridico sul possibile scenario della secessione.

²²⁰ Sulla peculiare natura dell'istituto delle consultazioni popolari non aventi natura referendaria quale *tertium genus* rispetto ai referendum e alle consultazioni popolari v. J.M. Castell Andreu, *Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña*, in E. Álvarez Conde, C. Souto Galván (cur.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Madrid, 2013.

²²¹ *¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? e, in caso affermativo, ¿Quiere que sea independiente?*²²¹: a queste due interrogativi, il 9 novembre 2014, il popolo della Catalogna è stato chiamato a rispondere. L'analisi del voto mostra un buon successo della consultazione, anche se i votanti non hanno superato di molto la platea degli elettori dei partiti referendari. La consultazione catalana ha coinvolto oltre 2,3 milioni di persone e circa l'80 per cento ha risposto positivamente ad entrambe le domande.

CAPITOLO IV. IL PRINCIPIO DI DIFFERENZIAZIONE IN SCOZIA

IV. I. Premessa.

Un'analisi dei processi di differenziazione non sarebbe completa se si trascurassero i recentissimi sviluppi del processo di *nation – building* avvenuti in Scozia.

L'impianto giuridico britannico è caratterizzato da una particolare situazione costituzionale, che trova fondamento in una pluralità di fonti²²² ed è connotata dall'assenza di una procedura rinforzata e da un ruolo centrale attribuito a Westminster.

Tale sistema ha acconsentito la c.d. *devolution*²²³, l'attribuzione di poteri dal livello centrale di governo agli enti territoriali con più autonomia.

²²² Albert Dicey, nel XIX secolo qualificava quali cardine del diritto pubblico britannico i seguenti principi: il "*rule of laws*", in virtù del quale tutte le disposizioni normative e le attività esecutive devono conformarsi ad una serie di principi di diritto fondamentali (non scritti) e la "*sovereignty of Parliament*", secondo cui la legge del Parlamento britannico è la fonte di diritto più elevata in grado di prevalere su qualsiasi altra legge e priva di alcun limite contenutistico. Cfr. A. Dicey, *An introduction to the study of the law of the Constitution*, London, 1885.

²²³ Nella terminologia politica britannica, il termine "*devolution*" indica strettamente una delegazione di potere.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In Scozia, questo processo è iniziato nel 1998 con la costituzione di un Parlamento scozzese²²⁴. Tra il 2005 e il 2008 il Regno Unito ha poi trasferito al governo scozzese poteri consistenti, tra cui quelli relativi a trasporti e ambiente.

Nel gennaio 2011 sono state infine attribuite alla Scozia importanti responsabilità nella gestione della spesa pubblica. Gli aspetti principali del trasferimento riguardano il tetto all'indebitamento di 2,7 miliardi di sterline; nuovi poteri fiscali per circa 12 miliardi, consistenti soprattutto in una riserva d'aliquota Irpef (a partire dal 2015) che permetterà di raggiungere il 35% di spesa annua autonomamente finanziata e la possibilità di introdurre nuovi tributi propri, fermo restando un accordo con il Parlamento del Regno. Inoltre, il Governo del Regno Unito e quello scozzese hanno sottoscritto un *Memorandum* avente ad oggetto *il referendum* per l'indipendenza della Scozia.

²²⁴ L'*Act of Union* del 1707 aveva soppresso il Parlamento scozzese.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

IV. II. Il sistema della *devolution* scozzese.

I tratti fondamentali della c.d. *devolution* erano stati originariamente delineati nel Libro Bianco – “*White Paper*” – sulla base del quale si svolse il referendum dell’11 settembre 1997.

In tale occasione la popolazione scozzese approvò l’istituzione di un Parlamento scozzese rispondendo ai seguenti quesiti “1) *I agree – I don’t agree that there should be a Scottish Parliament?*; 2) *I agree – I don’t agree that Scottish Parliament should have tax-varying powers?*”.²²⁵

I contenuti espressi nel *White Paper* vennero riportati in 132 articoli dello *Scotland Bill* che venne definitivamente approvato dalla Camera dei Lord con il nome di *Scotland Act* nel 1998²²⁶.

²²⁵ “1) *Sono d’accordo – non sono d’accordo che vi debba essere un Parlamento scozzese?* 2) *Sono d’accordo – non sono d’accordo che il Parlamento scozzese abbia il potere di variare la tassazione?*” (in effetti si tratta solo di poter applicare un aumento o uno sgravio di non più del 3%); *Referendums (Scotland and Wales) Act 1997, Schedule I*, <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1997/1997061.htm>.

²²⁶ Cfr R. Harzell (a cura di), *The State and the Nations. The first year of devolution in the United Kingdom*, Thorverton, 2000; A. Torre, “On devolution. Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell’ordinamento costituzionale britannico”, in *Le Regioni*, 2000, pag. 203 e ss; P. Leyland, “L’esperienza della Devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell’assetto costituzionale?”, in *Le Regioni*, 2000, pag. 341 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Lo *Scotland Act* istituì oltre che al Parlamento scozzese anche un Esecutivo scozzese guidato da un primo ministro – *First Minister* – e responsabile davanti al Parlamento scozzese.²²⁷

I compiti assunti delle nuove istituzioni scozzesi oltre a quelli già esercitati dallo *Scottish Office*, riguardavano gli ambiti dello sviluppo economico, dell'università, del sistema penale (...).²²⁸

Nonostante che la *devolution* in favore della Scozia sia la risposta più ampia alle spinte di decentralizzazione, va in ogni caso tenuto presente che il sistema britannico riconosce un “*higher law*” cioè uno “zoccolo duro” di valori e principi non scritti ai quali uniformarsi.²²⁹

Infatti, nessuna legge del Parlamento Britannico (*Act*) può essere dichiarata invalida da altre Corti²³⁰. Deve essere anche precisato che

²²⁷ “Il Primo Ministro è nominato da Sua Maestà tra i membri del Parlamento e terrà l'ufficio con il gradimento (“*pleasure*”) di Sua Maestà.”, *Scotland Act 1998*, sect. 45, par. 1.

²²⁸ Occorre ricordare che, seppur priva di un'autonomia legislativa, la Scozia beneficiò di una forma di *devolution* esecutiva dal 1920 al 1940. Fu proprio in questo periodo che, oltre all'espansione del ruolo del *Secretary of State for Scotland*, venne creato lo *Scottish Office*, una sorta di Ministero decentrato di Londra preposto alla implementazione di politiche per la Scozia; v. N. Burrows, *Devolutions*, Londra, 2000, pag. 15.

²²⁹ H. T. Dickinson, M. Lynch, *The challenge to Westminster: Sovereignty, Devolution and Independence*, Trowbridge, 2000, p. 12; cfr. anche T.R.S. Allan, “The limits of parliamentary sovereignty”, in *Public Law*, 1985, p. 614 ss.

²³⁰ Si ricorda due leggi in grado di vincolare i successivi Parlamenti: lo *European Communities Act 1972* e lo *Human Rights Act 1998*. In virtù del

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

il sistema delle fonti britannico è caratterizzato da alcune particolarità: non è previsto un principio di gerarchia e i rapporti tra leggi sono regolati dal principio dell'*implied repeal* in base al quale la legge successiva abroga la precedente.

Il corollario di quanto sin qui esposto è che lo *Scotland Act* non è dotato di rigidità: potrebbe essere abrogato nella sua totalità nonostante disciplini materie di competenza del Parlamento scozzese.²³¹

Infatti, già il *White Paper* pubblicato dal partito laburista nel luglio 1997 statuiva che "*the U.K. Parliament is, and will remain sovereign in all*

primo e dell'evoluzione della normativa europea, le Corti possono disapplicare qualsiasi legge, precedente o successiva, del Parlamento che sia in contrasto con il diritto dell'Unione Europea, secondo quanto esplicitato dalla celebre sentenza *Factortame II* pronunciata dalla Camera dei Lord nel 1991, anche se per salvare la supremazia parlamentare è stato precisato che la disapplicazione consegue ad una regola interpretativa e non alla supremazia del diritto europeo. In virtù del secondo, le Corti possono emettere una "dichiarazione di incompatibilità" di qualsiasi legge in contrasto con lo Human Rights Act e tale "dichiarazione" autorizza il governo britannico ad adottare misure urgenti per la loro eliminazione.

²³¹ Ipotizzando una situazione di *impasse* in cui Londra e Edimburgo procedessero all'emanazione di una legge dopo l'altra, l'ultima parola spetterebbe sempre al Parlamento di Londra che potrebbe spostare definitivamente i confini tra materie devolute e riservate modificando lo *Scotland Act*. La Scozia nulla potrebbe poiché lo *Scotland Act* fa parte dell'elenco di leggi, indicato nella sezione 4, che pur incidendo sulle materie devolute, non possono essere modificate da Edimburgo.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

matters (...). the Westminster will be choosing to exercise that sovereignty by devolving legislative responsibilities to a Scottish Parliament without in any way diminishing its own powers. The Government recognize that no U.K. Parliament can bind its successors".²³²

La stessa disposizione si ritrova all'art. 28 comma 7 dello *Scotland Act*.²³³

²³² *"Il Parlamento britannico è e resterà sovrano in tutte le materie (...). Westminster potrà decidere di esercitare questa sovranità devolvendo la responsabilità legislativa ad un Parlamento scozzese senza in alcun modo veder diminuiti i suoi poteri. Il Governo riconosce che nessun Parlamento può vincolare i suoi successori".*

²³³ Articolo 28 *Scotland Act* stabilisce:

"Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 29, il Parlamento può approvare leggi che sono riconosciute come Leggi (Acts) del Parlamento Scozzese.

Le proposte di legge del Parlamento Scozzese sono riconosciute come progetti di legge (Bills); un progetto di legge diviene legge del Parlamento Scozzese in seguito alla sua approvazione da parte del Parlamento e alla concessione dell'assenso reale (Royal Assent).

Un progetto di legge ottiene l'assenso reale all'inizio del giorno in cui le lettere patenti, recanti il Sigillo Scozzese e firmate di pugno da Sua Maestà ad indicare il proprio assenso, sono registrate nel Registro del Sigillo della Corona.

La data dell'assenso reale è registrata sul testo della legge del Parlamento Scozzese dal Cancelliere e costituisce parte integrante della legge stessa.

La validità di una legge del Parlamento Scozzese non viene meno a causa di un'eventuale invalidità delle delibere parlamentari che hanno condotto alla sua promulgazione.

Ogni legge del Parlamento Scozzese è notificata in via giudiziale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Allo stesso tempo però le leggi emanate dal Parlamento scozzese sono in grado di abrogare quelle del *Westminster*.

La *devolution* è stata integrata da altre fonti che hanno caratterizzato l'intero assetto.

Innanzitutto va ricordato il *Memorandum of Understanding* che ha ridisegnato il quadro normativo dello *Scotland Act*²³⁴.

Il presente articolo non intacca il potere del Parlamento del Regno Unito di emanare leggi per la Scozia", in www.legislation.gov.uk/ukpga.

²³⁴ Il *Memorandum of Understanding* è stato sottoscritto il 1 ottobre 1999 tra gli esecutivi di Londra, Edimburgo, Cardiff e nel 2000 da Belfast. In seguito, è stato aggiornato in data 17 ottobre 2013. Il *Memorandum of Understanding* è considerato un "agreement" cioè ha le qualità di una convenzione costituzionale, ma lo stile e la formulazione sono tipici di una legge. Infatti, già nella premessa è precisato che: "The Memorandum of Understanding (MoU) on Devolution is an agreement that complements the varying devolution settlements of Scotland, Wales and Northern Ireland and underpins how the UK Government and these three Devolved Administrations should conduct relations with each other". E ancora "No part of the MoU is considered a legally binding treaty. Instead it is a collection of written agreements given authority by mutual consent".

La natura ambigua tra convenzione e legge del *Memorandum of Understanding* emerge anche dall'analisi del procedimento che ha portato alla sua formazione. Una volta approvato dagli esecutivi regionali, l'atto è stato sottoposto all'esame degli organi legislativi regionali. Mentre in Galles l'Assemblea è stata coinvolta per una mera presa in visione (*to take a note*), al Parlamento scozzese è stata richiesta una vera propria approvazione (*to endorse*). Difatti il dibattito che ebbe luogo nella seduta del Parlamento scozzese del 7 ottobre 1999 è fondamentale per la ricostruzione del ruolo del *Memorandum*. In tale seduta si chiedeva al Parlamento di

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Nonostante il *Memorandum of Understanding* si definisca solamente una mera affermazione di intenti politici esso istituisce nuovi organi e rappresenta fonte di produzione di altre fonti della *devolution*²³⁵.

Lo strumento del *Memorandum* è, negli ultimi anni, sempre più utilizzato per regolare i rapporti tra Governi nel Regno Unito. Si

approvare un documento che avrebbe avuto un altissimo significato istituzionale, quasi a legittimare una sorta di abdicazione di funzioni da parte del Parlamento a favore di raccordi intergovernativi. v. testo integrale del verbale di seduta nel sito www.scottish.parliament.uk.

²³⁵ Accordi di natura intergovernativa, c.d. “*concordants*” non normativi e utilizzabili come “documenti di lavoro”, che possono avere una dimensione sia plurilaterale che bilaterale, a seconda che siano sottoscritti tra Londra e tutte e tre le regioni o con una soltanto.

L’origine di tali accordi va ricondotta alla necessità di risolvere un potenziale “conflitto di lealtà” (*conflict of loyalties*) che sarebbe potuto sorgere nei dipendenti pubblici nell’era *post-devolution*. Questi continuavano infatti a fare capo a Londra e dovevano obbedienza all’Amministrazione centrale (*civil servants are servant of the Crown*), eppure si trovavano ad essere incardinati in una amministrazione scozzese.

La soluzione a tali potenziali conflitti venne ricercata nello sviluppo di tali accordi cooperativi. V. J. Poirier, *The function of intergovernmental agreements: postdevolution concordants in a comparative perspective*, in *Public Law*, 2001, pag. 134 ss. Non è mancato chi ne ha rivendicato la natura vincolante, appellandosi alla lettera di alcun *concordants* che spesso contengono precise assunzioni di impegni e obbligazioni. v. *Concordanton Co-ordination of European Union Policy Issues*: “il governo britannico fornirà alle amministrazioni devolute, nel più breve tempo possibile, una piena ed esaustiva informazione, di tutti gli affari di rilevanza comunitaria che appaiono essere di probabile interesse per le amministrazioni devolute sui suoi rapporti con la commissione europea in relazione alle politiche sugli aiuti di Stato”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ricordi, il *Memorandum* sottoscritto a Edimburgo tra il Governo del Regno Unito e il Governo Scozzese avente ad oggetto il referendum per l'indipendenza in Scozia.²³⁶

Altra convenzione fondamentale per il funzionamento della *devolution* è la cd. *Sewel convention*, recepita dal *Report on the procedural consequences of devolution* del 1998²³⁷.

Tale convenzione introduce - in via convenzionale - la necessità del consenso parlamentare scozzese perché il parlamento centrale possa legiferare in materie devolute. Da qui il principio: "*no legislation, without consent*".

La *Sewel convention* è stata implementata da altre fonti. In particolare, la lettera dell'ottobre 1999 di Donald Dewar, primo First Minister della Scozia, con la quale egli raccomandava ai suoi ministri di ricorrere alla convenzione solo dopo aver esaminato le proposte di Londra, la Guida n. 10, "*Post devolution primary legislation affecting*

²³⁶ Cfr. *amplius infra*.

²³⁷ Tale convenzione nasce dal dibattito parlamentare durante il quale Lord Sewel, parlando per conto del governo britannico, annunciò: "ci si aspetta che venga stabilita una convenzione in base alla quale Westminster non legifererà normalmente su materie devolute senza il consenso del Parlamento scozzese". *House of Lord*, 21 luglio 1998, dibattito per l'approvazione dello *Scotland Bill*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Scotland”, 1999, redatta dal *Privy Council Office*²³⁸ e la Guida del 2001 redatta dal *Constitution and Parliamentary Secretariat*²³⁹.

IV. III. Segue. La devoluzione delle competenze legislative e delle funzioni di governo.

Il sistema delineato dalla *devolution* scozzese è stato posto in essere con due passaggi fondamentali: da un lato con il trasferimento di competenze legislative dal Parlamento britannico a quello scozzese e dall’altro con la devoluzione delle funzioni dal Governo britannico a quello scozzese.

La potestà residuale e generale del Parlamento scozzese è delineata dallo stesso *Scotland Act* del 1998²⁴⁰ che, utilizzando un “*retaining*

²³⁸ La Guida n. 10 del 1999 ha scandito il procedimento di acquisizione del consenso in tre momenti 1) richiesta di Londra al Governo scozzese; 2) proposizione di una mozione, la c.d. *Sewel motion*, da parte del parlamento scozzese; 3) eventuale concessione del consenso.

²³⁹ La Guida del 2001 sancisce che “la regola usuale sarà che la legislazione in materie devolute sarà emanata dal Parlamento scozzese”, limitando il ricorso alla *Sewel convention*. È evidente che un uso eccessivo della *Sewel convention* svuoterebbe di significato l’intera *devolution*.

²⁴⁰ Sono da intendersi “devolute”, cioè affidate a Edimburgo, tutte quelle materie non specificatamente “riservate” a *Westminster*, ovvero:

- Sanità, incluso il Servizio Sanitario nazionale in Scozia;
- Educazione e Formazione, inclusi scuola materna, primaria, secondaria

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

model”, si limita ad indicare un elenco dettagliato delle materie di competenza del parlamento britannico²⁴¹, senza prevedere alcuna competenza di natura concorrente.²⁴²

ed istruzione superiore, nonché la politica e i programmi per la formazione;

- Sviluppo economico della Scozia, inclusi assistenza e supporto per le imprese e l’industria scozzese, finanziaria e di altra natura; promozione del commercio e delle esportazioni, turismo, investimento dall’estero, funzioni correlate al settore energetico, amministrazione dei fondi europei strutturali;

- Trasporti, incluse materie riguardanti strade, ferrovie, trasporto aereo, marittimo e per vie d’acqua interne (tranne una serie di regolazioni generali);

- Ambiti di Diritto e Affari interni inclusi la maggior parte del diritto penale e civile, la giustizia criminale, con politica e prigionie, servizi anti-incendio, assistenza legale, difesa civile e pianificazione di emergenza;

- Ambiente, incluse la politica di protezione, interventi correlati a inquinamento di aria, acqua e suolo; patrimonio naturale e edilizio; forniture di acqua e fognature, prevenzione di inondazioni e protezione delle coste;

- Agricoltura (inclusa l’attuazione della Politica Agricola Comune dettata dall’Unione Europea); pesca e foreste;

- Sport ed Arte;

- Ricerca e statistica in relazione alle materie sin qui elencate;

- Legislazione sugli enti locali.

²⁴¹ Nonostante l’elenco dettagliatissimo delle materie di competenza esclusiva del Governo centrale, vi sono delle eccezioni all’interno delle singole aree riservate. Si veda, a titolo di esempio, la questione della “protezione degli animali”: questa dovrebbe essere considerata materia devoluta, tuttavia la “protezione degli animali utilizzati a fini scientifici” è riservata (sez. 5, par. B7) a *Westminster*. Analoga situazione si verifica in relazione alla “protezione dei consumatori”, riservata, ai sensi del

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

All'articolo 29 dello *Scotland Act*, sono individuati i limiti territoriali e di materia della potestà legislativa scozzese. In particolare, si stabilisce che la legge travalica le competenze ogni qual volta violi il limite territoriale pretendendo di legiferare aldilà dei confini della Scozia; abbia ad oggetto materie che la sezione 5²⁴³ riserva al

paragrafo 7, a Londra, mentre sulla "sicurezza del cibo" è competente il Parlamento scozzese.

²⁴² Il *retaining model* principale strumento di interpretazione volto ad identificare il confine delle materie è il più volte citato *White Paper Scotland's Parliament 1997*. Le disposizioni dettate all'art. 29, correlate agli artt. 28, 30 e alle sezioni 4 e 5, ricostruiscono il sistema delle competenze legislative; gli artt. 52, 53, 54 e 63 dettano le competenze dell'esecutivo. È evidente la differenza con il sistema di diritto italiano: la Costituzione italiana, in un unico articolo, il 117 disciplina le competenze con formulazioni meno dettagliate.

²⁴³ La stesura della sezione 5 dello *Scotland Act* è estremamente complessa. Essa è articolata in tre parti: la prima traccia in termini generali una lista di materie riservate (*general reservations*); la seconda una lista specifica (*specific reservations*); la terza detta disposizioni generali (*general provisions*).

La sezione 5 dello *Scotland Act* enumera gli ambiti che rimangono di esclusiva competenza di *Westminster*. Questi includono: -il "nodo duro" del diritto britannico, la cosiddetta "costituzione" del Regno Unito (compresa la Monarchia, l'Unione dei Regni di Scozia ed Inghilterra e il Parlamento del Regno Unito);

- i partiti politici (ad esempio la registrazione, etc...);
- la Politica Estera, incluse le relazioni con l'Unione Europea;
- la difesa;
- il sistema fiscale;
- la sicurezza nazionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Parlamento di Westminster; violi i divieti di modifica di determinate leggi britanniche indicate nella sezione 4; sia incompatibile con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo o con il diritto dell'Unione Europea; sia volta a rimuovere il *Lord Advocate* dalla sua posizione di capo del sistema criminale scozzese.

Il Parlamento scozzese tra il 2002 e il 2010 ha approvato più di centottanta progetti di legge.²⁴⁴

Segue la tassativa elencazione di altre materie quali: la politica economica e monetaria; i mercati finanziari; la lotta alla droga; l'immigrazione e la cittadinanza; l'estradizione; le armi da fuoco; la proprietà intellettuale; la protezione del consumatore; il servizio postale; lo sfruttamento dei campi petroliferi (di cui le zone scozzesi del Mare del Nord sono ricche), l'energia nucleare, il trasporto su ferrovia e su strada.

²⁴⁴ Tra essi, *The Community Care and Health (Scotland) Act 2002*, che ha disposto una serie di misure per venire incontro alle necessità della popolazione più anziana; *The Freedom of Information (Scotland) Act 2002*, che ha introdotto il diritto di accesso a una serie di informazioni in merito ai procedimenti delle autorità pubbliche; *The Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2006*, che ha introdotto il divieto di fumo in luoghi pubblici, prevedendo interventi sanitari gratuiti; *The Disabled Persons' Parking Places (Scotland) Act 2009*, che ha istituito le piazzole di parcheggio riservate alle persone disabili; *The Schools (Consultation) (Scotland) Act 2010*, che ha modificato il procedimento di consultazione circa le chiusure delle scuole da parte delle autorità locali.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

IV. IV. Il referendum per l'indipendenza della Scozia.

A seguito dell'accordo di Edimburgo dell'ottobre 2012²⁴⁵, la questione del referendum per l'indipendenza scozzese ha rappresentato il principale tema di dibattito dello scorso anno.²⁴⁶

A metà gennaio il Parlamento di Westminster ha approvato il *draft Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013*, l'ordine che ha modificato l'allegato 5 della legge del 1998 e ha devoluto allo *Scottish Parliament* il potere di indire il referendum. L'ordine, su cui si era già espressa l'Assemblea di *Holyrood*, è stato approvato da entrambi i rami del Parlamento e sottoposto il 12 febbraio anche all'approvazione del *Privy Council*.

L'*Electoral Commission* il 30 gennaio ha pubblicato un rapporto *Referendum on independence for Scotland. Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question*, nel quale ha proposto alcune piccole modifiche al testo del quesito referendario, richiesta che è stata accolta dal governo scozzese. Pertanto, il quesito

²⁴⁵ M. KEATING, *The Government of Scotland. Public Policy Making anfter Devolution*, Edinburgh, Edinburgh Press, 2010, 2^a ed. (1^a ed. 2005).

²⁴⁶ Cfr. P. CAIRNEY, *The Scottish Political System since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter, Imprint Academics, 2011; G. MARZULLI, *Il "prossimo" referendum sull'indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale*, in A. TORRE, J. O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, 2012, pp.427-454.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

referendario è stato modificato da “*Do you agree that Scotland should be an independent country?*” a “*Should Scotland be an independent country?*”. La Commissione elettorale ha anche fissato i limiti di spesa per la campagna referendaria.

Il 5 febbraio, poi, il governo scozzese ha reso noto la “*road map*” da seguire, in caso di vittoria del sì al referendum, per realizzare l’indipendenza nel marzo 2016.²⁴⁷ A tal fine il governo scozzese ha invitato quello britannico a iniziare fin da subito “*preparatory discussions*” sulla transizione, ma l’invito è stato respinto da Cameron, il quale ha affermato di non voler discutere delle future tappe prima del referendum. Intenzione di Salmon sarebbe anche quella di dotare la Scozia indipendente di una Costituzione scritta che “*reflects the values of the people of Scotland*”. Tale dichiarazione ha scatenato il dibattito dottrinale soprattutto in merito al contenuto dei diritti sociali ed economici da introdurre nel testo.²⁴⁸

²⁴⁷ S. TIERNEY, *After the Referendum: the Scottish Government’s Proposal for a Written Constitution*, Newsletter del Constitutional Law Group, 12/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

²⁴⁸ Political and Constitutional Reform Committee della Camera dei Comuni - *A new Magna Carta?*, 10 luglio 2014, www.astrid-online.it/Dossier-R3/Documenti/HC_Pol-and-Const-Comm_New-Magna-Carta_07_2014.pdf.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il 21 marzo, poi, Alex Salmond ha presentato al Parlamento scozzese il referendum *bill* e ha annunciato che il referendum si sarebbe tenuto il 18 settembre 2014. Si prevedeva che il *bill* sarebbe stato approvato entro l'anno.

Diversi i documenti e i rapporti pubblicati in questi mesi sul tema dell'indipendenza e sui diversi problemi ad essa collegati.

Il 16 gennaio l'*House of Commons Scottish Affairs Committee* ha redatto il rapporto *The Referendum on Separation for Scotland: Separation shuts shipyards*. Il comitato in questi mesi non ha esaminando solo le questioni relative alle procedure necessarie per il referendum, ma ha cercato anche di chiarire alcuni aspetti quali ad esempio la moneta che potrebbe essere adottata, i rapporti della Scozia con l'Ue, le pensioni, l'economia, la cittadinanza e l'immigrazione, la difesa.²⁴⁹ Il rapporto pubblicato a gennaio si è interessato in particolare della difesa e dell'industria navale.

Il 12 febbraio, poi il governo inglese ha diffuso il documento *Scotland Analysis: Devolution and the implication of Scottish Independence* redatto da James Crawford e Alan Boyle sul futuro della Scozia nell'Unione.

²⁴⁹ Political and Constitutional Reform Committee della Camera dei Comuni - *Role and powers of the Prime Minister*, 24 giugno 2014, www.astrid-online.it/Dossier--R3/Documenti/HC_Pol-and-Const-Comm_PM-Role-Powers_24_06_14.pdf.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Le conclusioni dei due autori confermano quanto sostenuto in questi mesi dal governo britannico e dal presidente della Commissione Europea Barroso vale a dire che la Scozia, eventualmente indipendente, dovrà rinegoziare il rapporto con l'Unione europea e le altre organizzazioni internazionali.

Secondo il documento, poi solo la Scozia sarà un nuovo Stato, mentre il resto del Regno rimarrà un *"continuing state"* ai fini dell'adesione alla UE.²⁵⁰ Il *vice first minister* del governo scozzese Nicola Sturgeon ha criticato queste conclusioni affermando che: *"The reality is that the status of Scotland and the rest of the U.K. following a 'yes' vote in autumn 2014 and before Scotland became independent in 2016 will be determined not by assertions of law, but by negotiation and agreement"*.²⁵¹

Infine, il 23 aprile, anche il Cancelliere dello Scacchiere George Osborne ha espresso alcune perplessità sulle conseguenze

²⁵⁰ Cfr. I. JAMIESON, *The Leveson Report, the Royal Charter and the Scottish Parliament*, Newsletter del Constitutional Law Group, 20/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org; Questione anticipata in J. BRADBURY, N. MCGARVEY, *Devolution: Problems, Politics and Prospects*, in *Parliamentary Affairs*, April 2003, pp.219-236. V. anche J. CURTICE, *A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 1-2006, pp.95-113.

²⁵¹ K. LAWTON, G. COOKE, N. PEARCE, *The Condition of Britain: Strategies for social renewal*, giugno 2014, in http://www.astrid-online.it/Dossier-R3/Studi-rice/IPPR_the-condition-of-britain_June2014.pdf.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dell'indipendenza, denunciando che essa porterà *“a profound economic change for both states. An independent Scottish state would need to agree a negotiated set of constraints on its economic and fiscal policies. This would require rigorous oversight of Scotland's economic and fiscal plans by both the new Scottish and the continuing UK authorities. These constraints would need to reflect the difference in the degree of exposure to fiscal risk”*.

Di conseguenza, l'indipendenza scozzese ha molti aspetti istituzionali, economici e fiscali eventualmente da risolvere.

Come è noto, 18 settembre 2014 la maggioranza dei votanti, seppur di stretta misura, ha detto “no” all'avvio di un processo costituzionale che avrebbe portato la Scozia a divenire uno Stato indipendente.

È innegabile che il risultato è frutto, o almeno molto deve, alle incalzanti promesse di autonomia via via formulate da Londra, in particolare nelle ultime settimane prima del voto.

È in quest'ottica che all'indomani del referendum il primo Ministro Cameron ha provveduto senza indugio a nominare una commissione, guidata da Lord Smith of Kelvin, con il compito di dare nuovo impulso al progetto devolutivo in favore del Parlamento

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

scozzese²⁵²: la cd. *devolution max.*²⁵³ Piuttosto che chiudere, dunque, il referendum scozzese sembra aver riaperto più di un dibattito.

²⁵² Per verificare l'avanzamento dei lavori all'interno della commissione cfr. www.smith-commission.scot.

²⁵³ Se è indubbio che le richieste scozzesi verteranno attorno ad un incremento dei *financial welfare and taxation powers*, d'altra parte le considerazioni che ALAN TRENCH affida al suo *New poker must be compatible with stayng in UK*, pubblicato in *The Scotsman*, in data 29 settembre 2014, inducono ad una attenta riflessione sui possibili contenuti che la negoziazione attorno alla cd. "*Devo Max*" potrà incamerare.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

PARTE III

ANALISI DELLA DIFFERENZIAZIONE NELL'AMBITO DELLE REGIONI SPECIALI ITALIANE

**CAPITOLO I. LA DIFFERENZIAZIONE NELLE REGIONI SPECIALI
ITALIANE: GENESI E SITUAZIONE ATTUALE**

I. I. Le origini della specialità.

Il dibattito sulle Regioni speciali si è sviluppato nell'immediato dopoguerra. In un Paese sconvolto sia materialmente che spiritualmente dalla guerra vennero, infatti, sviluppandosi spinte separatistiche che, pur nella varietà delle forme in cui si esprimevano e delle cause che ne determinarono l'insorgenza, convergevano tuttavia a creare un clima di tensione e di incertezza politica nelle Regioni di confine e nelle isole. La situazione appariva singolarmente preoccupante in Sicilia, in cui si era costituito un movimento separatista – che faceva leva su antichi risentimenti dei siciliani nei confronti del Governo centrale – che, oltre a poter contare su un certo numero di seguaci, si avvaleva anche dell'appoggio di bande armate. Si rese, pertanto, necessario, al fine di eliminare il pericolo del separatismo, dare una prima risposta alle istanze autonomistiche dei siciliani con la nomina (R.D.L. 18 marzo 1944, n. 91) di un "Alto Commissario", in seguito affiancato da una "Consulta regionale" (istituita con R.D.L. 28 dicembre 1944, n. 416). In pari data, con decreto immediatamente successivo, analogo organo rappresentativo

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

fu concesso alla Sardegna, per assistere l'“Alto Commissariato” che pure lì funzionava già dall'inizio dell'anno (essendo Stato nominato con R.D.L. 27 gennaio 1944, n. 21). L'anno appresso (con d. lgs. 7 settembre 1945, n.545) fu creata, in luogo della soppressa provincia di Aosta, la “circonscrizione autonoma” della Valle d’Aosta (retta da un Consiglio ed una Giunta) e dotata di funzioni amministrative proprie, ma non di funzioni legislative.

Permanendo, però in Sicilia uno Stato di fatto di particolarità gravità, all'isola venne concesso un ordinamento autonomo con uno Statuto (approvato con R. D. lgs. 15 maggio 1946, n. 455), che era stato elaborato da una Commissione istituita dalla Consulta regionale e fatto proprio, pressoché integralmente, dal Governo nazionale.

All'interno dell'Assemblea Costituente il tema della specialità fu affrontato dalla II Sottocommissione, nella Relazione sulle autonomie regionali dell'onorevole Ambrosini, dove si ritenne anche di andare incontro alle peculiari esigenze di quelle Regioni che “per ragioni storiche e per speciali condizioni attuali, hanno bisogno e richiedono di essere investite di più ampi poteri autonomi”.

In specie, la questione delle Regioni speciali era avvertita come un problema che riguardava l'intero sistema, non solo le singole aree geografiche interessate. Pertanto, la scelta si orientò verso un modello regionale “genericamente collocabile tra uno Stato federale e

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

uno accentrato, all'interno del quale si sarebbe potuto procedere ad una diversificazione delle potestà regionali in relazione alle varie esigenze.”

Il modello scelto fu formalizzato dall'on. Ambrosini nel progetto del Comitato di redazione per l'autonomia regionale, all'art.2: “Nel quadro dell'unità e indivisibilità dello Stato le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati negli articoli seguenti.

Alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d’Aosta e al Trentino-Alto Adige sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali di valore costituzionale”.

Tale proposta, presentata alla II Sottocommissione fu così modificata al primo capoverso: “Alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle e al Trentino alto Adige sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali approvati con legge costituzionale”.

In seguito all'esame da parte della Commissione l'articolo fu trasposto nel Progetto di Costituzione all'art. 108 con ulteriori modifiche compiute dal Comitato di redazione: “Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione. Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d’Aosta sono attribuite forme e

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali adottati mediante leggi costituzionali”.

L'articolo 108 fu discusso in Assemblea Costituente il 27 giugno 1947 e furono presentati sette emendamenti che modificarono in parte il dispositivo in questione.

L'on Cadignola propose la soppressione dell'articolo, ma non essendo presente in Aula al momento della discussione si ritenne la sua assenza una rinuncia all'esame dell'emendamento. Tuttavia, il Presidente dell'Assemblea fece comunque notare che l'emendamento in questione non poteva essere accettato perché “sopprimere l'articolo 108, infatti, significherebbe, nel complesso, sopprimere la Regione”.

Per l'onorevole Abozzi il secondo comma del succitato articolo esprimeva cose “inutili e dannose” in quanto alla Sicilia e Valle d’Aosta sono già stati concessi Statuti particolari e concedere altri Statuti particolari era “estremamente pericoloso”. L'onorevole Russo Perez propose di sostituire il secondo comma con il seguente: “Salve restando le autonomie regionali già concesse alla Sicilia, Sardegna, Trentino- Alto Adige e Valle d’Aosta, con forme e condizioni particolari, l'autonomia potrà, con normali provvedimenti legislativi, essere concessa ad altre Regioni, quando esse ne avranno sentito ed espresso il bisogno mediante la richiesta di tanti Consigli comunali,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

che rappresentino almeno due terzi delle popolazioni interessate e tale proposta sia stata approvata per referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse". Tale emendamento non fu però esaminato a causa dell'assenza in aula del richiedente.

Per quanto riguarda, invece, la formulazione testuale del comma suddetto, il dibattito fu incentrato sul ricorso all'espressione "con Statuti speciali adottati mediante leggi costituzionali". Il punto fu affrontato sotto un profilo squisitamente tecnico dell'onorevole Perassi, il quale ne propose la sostituzione con la formula "con leggi costituzionali". Tenendo presente il presupposto che "l'ordinamento di ciascuna di queste Regioni è stabilito con legge costituzionale speciale", e non con uno Statuto adottato dalla Regione come previsto per le altre, con l'emendamento in questione il proponente intendeva eliminare eventuali dubbi sull'uso del termine "Statuti", che "nel secondo comma dell'articolo 108" non indicava "l'atto che pone norme giuridiche", quanto piuttosto "il complesso di norme nelle quali si concreta l'autonomia attribuita ad una certa Regione".

In altri parole si voleva evitare un duplice uso del termine "Statuto", ora come atto di organizzazione emanato dalle Regioni ordinarie, ora ordinamento regionale speciale, fissato da disposizioni di rango costituzionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tuttavia, dato che tale parola era già stata designata per designare l'atto che delineava l'organizzazione della Regione siciliana, per cui non si sarebbe potuto prevedere un trattamento differente per le altre Regioni speciali, durante la discussione in Aula si decise solamente di modificare l'espressione "con Statuti" in "secondo Statuti"

In seguito fu affrontato il delicato problema della Regione del Friuli-Venezia Giulia. Durante la discussione in aula si vagliò sull'opportunità di aggiungere, dopo la "Valle d'Aosta", "alla Regione giulio-friulana e Zara". L'emendamento adottato dall'Assemblea fu quello proposto dall'onorevole Tessitori di inserire la formula "al Friuli Venezia Giulia" dopo "Trentino- Alto Adige".

Il testo definitivo dell'art. 108 (poi divenuto l'art. 116 Cost.) approvato dall'Assemblea Costituente fu il seguente: "Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione. Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, Al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali adottati mediante leggi costituzionali".

La scelta di separare i lavori sulla Costituzione da quelli sugli Statuti speciali ha tuttavia impedito una considerazione unitaria di questi ultimi nel quadro costituzionale, tanto che essi si sono discostati piuttosto profondamente, specie nelle materie conferite alla

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

competenza della Regione, dal prototipo della Regione fissato nella costituzione e il loro coordinamento con tale prototipo è Stato un po' blando.

Tuttavia lo Statuto della Regione Sicilia che era Stato elaborato da una Commissione istituita dalla Consulta regionale e approvato con R. D. lgs. 15 maggio 1946, n. 455 per ragioni di opportunità (unitamente al brevissimo tempo a disposizione) scongiurarono poi in Assemblea costituente di rivedere il testo (per consentirne l'armonica rispondenza ai principi della Carta repubblicana), che fu pertanto convertito senza modifiche nella legge cost. 26 febbraio 1948, n.2, tuttora in vigore. Tuttavia, per far sì che si potesse prontamente provvedere ad instaurare la necessaria compatibilità tra le disposizioni statutarie e la Costituzione, si stabilì nel comma II dell'articolo unico della legge di conversione) che entro due anni vi si sarebbero potute apportare, previa consultazione dell'Assemblea regionale, le opportune modificazioni con semplice legge ordinaria; disposto, questo, dettato da comprensibili ragioni di convenienza politica e di praticità, ma discutibile sotto il profilo della correttezza della procedura ivi eccezionalmente consentita, in deroga al procedimento di revisione costituzionale previsto all'art. 138 Cost. Fatto sta che la disposizione in oggetto fu poi dichiarata illegittima dall'Alta Corte per la Regione siciliana (con sent. n. 4 del 1948),

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

cosicché, pure (ma non solo) in forza della obiettiva difficoltà a raggiungere in seno al Parlamento la maggioranza richiesta per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, il progetto di aggiornare lo Statuto e ristabilire una condizione di piena sintonia tra esso e la Costituzione non si è ancora realizzato.

Nella stessa data in cui si è provveduto a confermare lo “specialissimo” ordinamento autonomo siciliano, l'Assemblea costituente approvò altresì gli Statuti speciali della Sardegna, della Valle d'Aosta e del Trentino – Alto Adige (rispettivamente adottati con le leggi cost. nn. 3, 4 e 5 del 26 febbraio 1948).

Una complessa e singolare configurazione strutturale si è poi creata per la Regione Trentino- Alto Adige giacché, in attuazione dell'accordo italo-austriaco De Gasperi - Gruber del 5 settembre 1946 (che prevedeva la concessione di un'ampia potestà legislativa ed amministrativa alla Regione), sono state istituite, unitamente ed in seno alla Regione, le Province autonome di Trento e Bolzano dotate – unico caso nel nostro ordinamento- oltre che di funzioni amministrative, anche di funzioni legislative .

Le ragioni che hanno spinto i padri costituenti nel '48 ad accordare ad alcune Regioni la “specialità” in taluni casi sono evidenti in altri meno. Lo sono per il Trentino-Alto Adige e anche per la Valle d'Aosta, data la presenza, in quelle due Regioni, di minoranze

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

linguistiche importanti, con risvolti internazionali, approdati anche all'ONU, per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige.

Meno comprensibile è la specialità riconosciuta alle altre tre Regioni, anche se per la Sicilia, e in misura minore anche per la Sardegna, può invocarsi, come si è detto, la necessità di dare una risposta, nel 1946/47, ai movimenti separatistici che avevano forte seguito in quegli anni. Del resto, come sottolineato dal presidente della Commissione per la Costituzione (on. Ruini) in Assemblea costituente non era il caso in quegli anni “di sollevare, con nuove formule, le apprensioni, ad esempio dei siciliani, che potrebbero vedere, nella nuova impostazione tecnica, un pericolo che sia ad essi tolto lo Statuto che hanno già conquistato”. In particolare, nel caso della Sicilia e della Sardegna si sono fatte valere ragioni di tutela dell'identità storico e culturale di quelle due comunità regionali, assegnando particolare rilievo all'attribuzione alla competenza dei nuovi enti di materie con quella identità strettamente connesse (usi civici, conservazione delle antichità e delle opere artistiche, biblioteche e musei degli Enti locali, istruzione), anche se variamente collocandole all'interno delle diverse competenze legislative .

L'importanza e l'ampiezza delle scelte fatte allora è, ad esempio, attestata dal fatto che proprio talune concessioni fatte alla Regione Sicilia apparvero troppo generose a larghi settori della Costituente:

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

così Luigi Einaudi, nonostante fosse a favore della riforma regionale, dubitò della compatibilità della previsione di quello Statuto (art. 40, comma 2) di una Camera di compensazione per le rimesse in valuta estera con gli accordi di Bretton Woods, che esigevano il controllo del mercato monetario ad opera di una singola autorità per ciascun Paese, e De Gasperi si preoccupò di ridimensionare i timori per l'ampiezza dei poteri riconosciuti alla stessa Regione in ordine al sistema tributario.

Per quanto riguarda la specialità accordata al Friuli-Venezia Giulia può ricordarsi la presenza di una minoranza linguistica slovena che però, già in Assemblea costituente si sottolineò essere modestissima: “non è certo possibile qualificare la Regione come mistilingue. Entro i nuovi confini del nostro Stato, rimangono circa 9400 slavi, che si concentrano quasi tutti nella città o nei dintorni di Gorizia (...)”. Il riconoscimento del regime speciale servì solo come strumento di pacificazione con il popolo vicino, in una situazione allora assai critica per il controverso problema dell'appartenenza della città di Trieste, costituita in un territorio libero.

Del resto lo stesso on. Ruini ammise in Assemblea costituente che “il riconoscimento del Friuli-Venezia Giulia quale Regione speciale non ha lo stesso significato e lo stesso valore che ha la figura della Regione speciale per la Valle d’Aosta e per il Trentino Alto Adige”,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ma il fatto che l'Italia conceda uno Statuto speciale alla Regione del Friuli-Venezia Giulia “darà un altro argomento per chiedere che anche la Jugoslavia accordi uno Statuto speciale alle sue zone, dove risiede un numero ben maggiore di italiani” .

I. II. La successiva evoluzione.

Il quadro dell'autonomia differenziata previsto dalla Costituzione italiana e dalle leggi costituzionali con cui vennero adottati i relativi Statuti è stato però vittima di una congiuntura storica sfavorevole che ne ha alterato profondamente la conformazione originaria. Se negli anni sessanta le autonomie differenziate potevano essere ancora viste come il laboratorio della futura riforma regionale, ben presto hanno cessato di essere un punto di riferimento e anzi, sotto lo scacco di una parabola negativa, negli anni settanta la prospettiva si era già invertita con le stesse autonomie differenziate “a rimorchio” di quelle ordinarie. È proprio in questo contesto che si è sviluppato il cd. fenomeno delle “briglie dorate dell'autonomia speciale”, nato sotto il segno di un'autonomia “contrattata” caratterizzata, da un lato, dalla sostanziale mutilazione dei poteri previsti dagli Statuti e, dall'altro, dalla sistematica conferma dell'originale modello di finanziamento. La pretesa dell'uniformità, nel caso delle Regioni ad

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

autonomia speciale, ha dovuto così pagare il prezzo del mantenimento del modello di finanziamento, costruito invece per dare piena attuazione agli Statuti. Questo dimostra che, a livello complessivo, lo Stato non ha dunque ritenuto che i maggiori poteri riconosciuti alle autonomie speciali dovessero comportare un minor volume dei suoi interventi, in termini finanziari. La spiegazione di questo fenomeno si ritrova anch'essa nello sviluppo della vicenda storica: in particolare nel condizionamento derivante dall'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, per cui anche alle autonomie differenziate vennero estesi gli istituti finanziari previsti per le prime. Più precisamente, sotto la spinta delle logiche della programmazione, il meccanismo dei trasferimenti a destinazione vincolata, che consentivano l'esercizio di una decisa azione di indirizzo dell'amministrazione centrale, è stato individuato come uno degli strumenti privilegiati per espugnare la riserva di competenze delle Regioni a Statuto speciale. I trasferimenti specifici statali concessi attraverso il fondo previsto dall'art. 9 della l. n.281 del 1970 e le altre leggi di settore hanno quindi comportato l'afflusso di ulteriori risorse senza che venisse però rivisto il sistema preesistente di definizione delle entrate. In questo processo si sono strutturati i sistemi di finanziamento che sono giunti a riconoscere a tali Regioni

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

quote di compartecipazione al gettito locale dei tributi erariali secondo percentuali che variano tra i 7/10 e i 10/10.

Si tratta quindi di percentuali molto maggiori di quelle riconosciute alle Regioni ordinarie, che, anche per il fatto che le Regioni speciali non concorrono ai meccanismi perequativi, creano una “ricchezza regionale” sostanzialmente indipendentemente dallo sforzo fiscale autonomo di tali aree. Va infatti ricordato che nella prassi tutte le Regioni a Statuto speciale risultano avere fatto un uso assai sobrio dei poteri impositivi ad esse assegnati, probabilmente anche in ragione della relativa abbondanza sia delle risorse stabili loro attribuite, sia di altri trasferimenti statali che a vario titolo spettano a ciascuna di esse.

Secondo un’ottica equitativa, dunque, è legittimo interrogarsi sulle permanenza della ragioni giustificative di una differenziazione che trova le sue origini in una vicenda storica, caratterizzata da movimenti separatisti e delicate questioni di confine, ormai profondamente mutata. Il tentativo di prospettare soluzioni, peraltro, non si presenta semplice a causa dell’intreccio di diverse contingenze, che pongono problemi di ordine formale e sostanziale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I. III. Sono ancora attuali le ragioni della specialità?

Se questa è l'origine storica della specialità, va precisato che oggi molti studi hanno evidenziato che anche con la nascita dell'Unione Europea le ragioni e le giustificazioni delle specialità storiche sono assai meno rilevanti di quanto lo furono in passato. I movimenti separatisti hanno perso la vivacità delle origini, l'integrazione europea ha stemperato la questione localistiche, la stessa riforma del Titolo V della Costituzione ha portato a una sostanziale equiparazione dei quadri competenziali. Questa situazione rende difficilmente giustificabile il privilegio finanziario che le autonomie speciali hanno nel tempo conquistato: le giustificazioni, vere o presunte, delle specialità storiche non possono essere utilizzate per legittimarne la loro presenza in un contesto diverso. Questi sono motivi per cui sarebbe non giustificata l'esistenza della differenziazione attuale in Italia.

È opportuno, infatti ricordare che gli Statuti delle Regioni speciali, in quanto leggi costituzionali, possono essere revisionati o solo con il complesso procedimento disciplinato dall'art. 138 Cost. oppure con il consenso della Regione interessata. Questo, da un lato, preclude la possibilità di intervento unilaterale dello Stato con legge ordinaria, dall'altro, rende politicamente poco realistica la speranza di successo di una legge costituzionale, dal momento che è facile ipotizzare che i

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

rappresentanti delle cinque Regioni a Statuto speciale si opporrebbero a revisioni che prefigurassero l'abolizione o il ridimensionamento della specialità.

In prospettiva, quindi, il nodo delle specialità storiche, con il costo (politico e istituzionale) troppo elevato della loro soppressione (che in alcuni casi si scontrerebbe anche con i vincoli derivanti da un ancoraggio internazionale), rende opportuno interrogarsi nuovamente sul principio fondativo della differenziazione. In questo senso, non sembra improprio sostenere che la ragione della specialità possa ravvisarsi non solo in motivi radicati nella realtà oggettiva (il carattere geografico o la presenza di una minoranza linguistica), ma anche in ragioni di "ordine spirituale" ravvisabili in una "domanda sociale di autonomia particolarmente forte, tanto più se essa si collega ad una identità culturale molto sentita".

Certo è che assumendo questa prospettiva, l'area dei possibili destinatari di "condizioni e forme particolari di autonomia" risulterebbe evidentemente ampliata a soggetti ulteriori rispetto a quelli storici, ovvero a modelli virtuosi di organizzazione territoriale. Nel contesto attuale, quindi, si evidenzia la necessità di "reinventare" le forme e le condizioni particolari dell'autonomia che si manifesta da diversi, e volendo opposti, punti di vista: da un lato per una tendenza alla consunzione della specialità per effetto di una

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

tendenza alla omologazione, dall'altro per la sussistenza di un privilegio finanziario sempre meno giustificabile.

Alla luce di questo imprescindibile quadro di riferimento, sembrerebbe ragionevole riflettere sull'effettiva estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche agli Enti territoriali dotati di autonomia particolare dopo l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

Detta legge, infatti all'art. 27, comma 1, prevede che "le Regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli Statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi Statuti".

Il citato art. 27, comma 1, viene ad includere le autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi più rilevanti della legge delega, dichiaratamente rivolta all'attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Costituzione.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Per quanto riguarda poi la previsione di modalità di finanziamento aggiuntivo mediante forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali e di accise in caso di assegnazione di ulteriori funzioni alle Regioni speciali l'art. 27, comma 4, viene opportunamente ad escludere l'applicazione della disposizione in caso di assegnazione di nuove funzioni finalizzata al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, costituendo, da questo punto di vista, uno dei rari casi di reinserimento delle autonomie speciali nel processo di convergenza.

La conclusione così adottata, per quanto non ancora suscettibile di una valutazione definitiva a fronte del processo di riforma ancora in moto, riflette l'originaria prospettiva della specialità che, anche negli ultimi anni, ha condotto a conclusioni univoche tanto il "dialogo" tra Governo e Parlamento, quanto l'attività degli organi di raccordo tra i diversi livelli di governo, sia verticali (Conferenza Stato-Regioni) che orizzontali (Conferenza delle Regioni), laddove si è costantemente registrata la tendenza ad adottare forme di disciplina pattizia in qualche modo separata per le autonomie speciali, consolidando una sorta di duplice binario anche per gli accordi di riparto delle risorse finanziarie.

Anche a prescindere dalla difficoltà di ricostruire in questa chiave di lettura "tradizionale" i più recenti sviluppi della specialità regionale,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

tale approccio rischia, anzitutto, di avallare, in deroga alle istanze unitarie di coordinamento sopra richiamate, una sorta di separatezza della finanza delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome rispetto agli obiettivi di perequazione e di solidarietà affermati dal Titolo V e ribaditi dalla legge n. 42 del 2009. In secondo luogo, la costituzionalizzazione del principio dell'intesa finirebbe per blindare la possibilità di revisionare gli Statuti dotati di autonomia particolare, imponendo un percorso di convergenza sulle questioni finanziarie distinto e separato per le autonomie speciali.

Se si effettua una valutazione quantitativa dell'incidenza della finanza delle autonomie speciali sull'andamento dei conti pubblici, si scorge un andamento dei flussi finanziari che mostra chiaramente il mancato rispetto del principio della correlazione tra le funzioni svolte e le risorse loro attribuite (che l'art. 119 Cost. afferma, invece, per tutti gli Enti territoriali), ed anzi evidenzia, in taluni casi, meccanismi di finanziamento correlati a percentuali a volte superiori al cento per cento dei tributi accertati sui rispettivi territori.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza costituzionale, prevalentemente richiamata a sostegno della specialità, sembrerebbe invece fornire anche argomenti in favore della sottoposizione degli enti dotati di autonomia particolare ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Si pensi, soprattutto, a quella giurisprudenza che tende ad estendere alle autonomie speciali la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica in riferimento ai controlli di gestione della Corte dei conti (sent. n. 267/2007) e ai controlli sulla gestione finanziaria degli Enti locali (sent. 179/2007), o a quella giurisprudenza che consente allo Stato di adottare disposizioni di coordinamento volte a modificare tributi anche determinando un minore gettito per le Regioni, pur se dotate di autonomia particolare (ad esempio, sent. n. 155/2006).

In definitiva, nonostante l'avallo di talune forme di fiscalità "ultraprivilegiate" delle autonomie speciali, sulla base della già richiamata distinzione tra principi fondamentali del coordinamento finanziario e principi generali dell'ordinamento (sent. n. 102 del 2008), la Corte sembra comunque aprire significativi spiragli per far valere le istanze generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e i principi di perequazione e di solidarietà di cui all'art. 119 Cost.

D'altro canto, se pure non si può certo sostenere che il coordinamento della finanza pubblica, anche nella sua valenza più estensiva e pregnante, esprima principi supremi dell'ordinamento costituzionale, per altro verso il Titolo V e, in particolare, l'art. 119 Cost., si configurano come espressione più matura dei principi di

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

solidarietà, di coesione sociale e di perequazione, riconducibili all'art. 5 Cost. e al principio di unità dell'ordinamento. Sotto questo profilo, le disposizioni costituzionali richiamate, alla cui attuazione la legge n. 42 del 2009 è dichiaratamente rivolta, rientrano in quella sfera di principi generali opponibili al legislatore statutario speciale, rispetto ai quali la stessa Corte costituzionale ha da tempo ammesso, in una notissima sentenza, la sindacabilità degli Statuti dotati di autonomia particolare (sent. n. 1146/1988).

In altri termini, per scendere più nello specifico, si potrebbe determinare una sostanziale lesione del principio unitario se la legge statale di coordinamento e, ancor più, le norme di attuazione degli Statuti speciali confermassero la tendenza a riconoscere ancora una sorta di separatezza della finanza delle autonomie speciali, sostenendo espressamente che queste ultime possono considerarsi, ad esempio, al di fuori del sistema di perequazione, o del processo di transizione ai costi standard.

Non si intende comunque mettere in discussione le ragioni fondative della specialità, peraltro confermate dal legislatore costituzionale del 2001, avendo ben presenti i rischi centralistici a cui si esporrebbe il principio autonomistico riconducendo un minimo (o un massimo, nel caso delle autonomie speciali) di differenziazione alla violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, anche alla luce

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

della difficoltà di praticare uno scrutinio di costituzionalità assumendo parametri di ampia valenza generale come lo stesso principio unitario (art. 5 Cost.), o quello solidaristico (art. 2 Cost.), o il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Appare tuttavia ragionevole ritenere che proprio un costituzionalmente corretto inquadramento normativo delle autonomie (anche di carattere speciale) possa comportare significative ricadute di carattere logico-sistematico e avvalorare il conseguente sindacato di costituzionalità sugli Statuti dotati di autonomia particolare sulla base di parametri di ragionevolezza, entro cui, rispetto ai principi generali di tenuta del sistema, dovrebbe mantenersi la differenziazione degli ordinamenti speciali.

Tuttavia, questa linea ricostruttiva non sembra confermata dal disegno di legge costituzionale “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione” del 31 marzo 2014.

La riforma infatti si occupa delle autonomie speciali, ma lo fa con una disposizione di bassa qualità giuridica e di contraddittoria efficacia. L’art. 33 prevede: “Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti". Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda *sine die*. In altre parole, la proposta di Riforma del Titolo V Costituzione agisce su due livelli: depotenzia le regioni ordinarie e lascia in vita tutti i privilegi delle regioni speciali. Dunque, il divario tra regioni ordinarie e speciali aumenterebbe, raggiungendo un limite tale che il sistema non sarà più gestibile.

CAPITOLO II. LA REGIONE DELLA VALLE D'AOSTA

II. I. Premessa.

Lo Statuto speciale ha attribuito alla Regione una particolare autonomia anche in altri ambiti strettamente legati alla vita e all'economia di questa regione montana. In particolare, la gestione delle risorse idriche, dell'energia idroelettrica, delle risorse naturali e dell'agricoltura.

È utile premettere, sotto il profilo dell'autonomia finanziaria, che a decorrere dal 2011 è assegnato alla Regione Valle d'Aosta l'intero gettito delle imposte erariali sul reddito e sul patrimonio (imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle società, imposta sulle successioni), dell'IVA, dell'accisa sulla benzina e sugli altri prodotti energetici, sui tabacchi, sull'energia elettrica; i 9/10 delle imposte erariali sugli affari (registro, bollo, ipotecarie), nonché dei proventi del lotto.

È utile approfondire la disciplina dell'ordinamento finanziario valdostano in quanto è stata caratterizzata da un processo di cambiamento di natura incrementale: la Regione consegue il riconoscimento di una forte autonomia finanziaria già negli anni cinquanta, autonomia che viene estesa negli anni settanta,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

confermata con la legge 690/1981 e consolidata nel 1994. Nei primi anni novanta, in seguito ai profondi cambiamenti del contesto politico-economico sia a livello nazionale sia europeo, si cerca di coinvolgere anche la Valle d'Aosta nel processo di risanamento delle finanze pubbliche statali. La questione viene sollevata sia nel corso delle trattative sulla legge n. 690/1981 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), sia poi dal governo Ciampi, senza tuttavia incidere significativamente sui bilanci della Regione. Solo a partire dagli anni duemila, con l'adozione dei patti di stabilità interna e in riferimento alle negoziazioni sul federalismo fiscale, la struttura finanziaria e il riparto delle competenze tra Stato e Regione subirà una certa modifica.²⁵⁴

²⁵⁴ S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè ed., 2013, pp. 89 ss.; S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino ed., 2003, pp. 61 ss; BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, Cosenza, Rubbettino, 2010, p. 48; cfr. CORALI E., *Federalismo fiscale e Costituzione: essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 88 ss..

II. II. Le ragioni storiche della specialità.

La regione Valle d'Aosta ha acquisito l'autonomia istituzionale solo alla fine della seconda guerra mondiale.²⁵⁵ Infatti, durante il periodo fascista era Provincia piemontese e solo il 7 settembre 1945, Umberto di Savoia, luogotenente generale del Regno, firmò i due decreti n. 545 "Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta" e n. 546 "Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta". Il primo sopprimeva la Provincia di Aosta, costituiva la circoscrizione autonoma e prevedeva due organi amministrativi: un Consiglio composto di venticinque membri, un Presidente e una giunta di cinque membri. In merito alle materie che potranno essere disciplinate dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti, si rinviava ad un successivo provvedimento.²⁵⁶ Il secondo decreto attribuiva la concessione alla Valle d'Aosta per novantanove anni delle acque pubbliche che non

²⁵⁵ R.BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli ed., Torino, 2011, pp.265 ss..

²⁵⁶ Decreto luogotenenziale 7 settembre 1945, nr. 545, articolo 13:
"Le modalità dell'assunzione da parte della Valle dei servizi indicati nell'articolo precedente saranno determinate con separati provvedimenti legislativi.

In tale occasione o con successivi provvedimenti legislativi, saranno precisate le materie che potranno essere disciplinate dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

avevano già formato oggetto di riconoscimento di uso o di concessione e analogo provvedimento riguardava le miniere, purché sia la Regione a richiederne esplicitamente l'uso. Va considerato che veniva anche istituito il beneficio della zona franca, da attuarsi con modalità da stabilire con successivo provvedimento e che un'ulteriore norma seguente avrebbe dovuto definire il concorso statale alle necessità finanziarie della regione. Questa previsione è contenuta anche nell'attuale Statuto. Tuttavia, nonostante le sollecitudini del mondo politico locale, non si è realizzata se non nella concessione di alcune esenzioni fiscali.²⁵⁷

Nel '45 altri decreti venivano emanati in materia di ordinamento scolastico e del personale insegnante (stabilendo l'istituzione dei ruoli regionali per le elementari, le medie, gli ispettori scolastici, i direttori didattici e i capi d'istituto), di ordinamento degli uffici di

²⁵⁷ Cfr. R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2002, p. 87 ss.

Secondo quanto stabilito dall'art. 14 dello statuto speciale:

“Il territorio della Valle d'Aosta è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca. Le modalità d'attuazione della zona franca saranno concordate con la Regione e stabilite con legge dello Stato”.

Tuttavia, la legge 3 agosto 1949, n. 623 concesse alla Valle d'Aosta esenzioni di scali su alcuni contingentati di beni alimentari (birra, zucchero, caffè), libri scolastici, attrezzi agricoli, energia elettrica prodotta da piccoli generatori e carburanti.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

conciliazione e di devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi tra cui l'ex ufficio sanitario provinciale, l'ex ispettorato provinciale di agricoltura, il comando gruppo del corpo forestale, l'ex ufficio provinciale del commercio e dell'industria di Aosta, l'ex Ente provinciale per il Turismo, la Camera di Commercio, Industria e Agricoltura.

La Valle d'Aosta fu definitivamente riconosciuta come Regione solo in sede costituente: la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 attribuì il carattere di Regione a statuto speciale.²⁵⁸

Il primo Consiglio regionale della nuova specialità non fu eletto democraticamente, ma era costituito dai membri del Comitato nazionale di liberazione. Solo nel 1949 si tennero le elezioni popolari con la vittoria del partito che avrebbe contrassegnato la storia politica regionale. Infatti, il sistema politico della Valle d'Aosta è caratterizzato e dominato dalla presenza dell'*Union Valdôtaine*, partito a base territoriale.

²⁵⁸ S. GAMBINO – G. FABBRINI, *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme*, Maggioli Editore, 1997, pp. 21 ss; IMMORDINO D., *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, p. 1309; si veda MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 295 e 296.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

II. III. La differenziazione delle competenze legislative.

Le competenze legislative sono definite sia dagli artt. 2 e 3 dello Statuto²⁵⁹ nonché, come per le altre regioni speciali, da quanto

²⁵⁹ L'articolo 2 dello Statuto prevede:

“In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

- a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale;
- b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;
- c) polizia locale urbana e rurale;
- d) agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna;
- e) piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario;
- f) strade e lavori pubblici di interesse regionale;
- g) urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica;
- h) trasporti su funivie e linee automobilistiche locali;
- i) acque minerali e termali;
- l) caccia e pesca;
- m) acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico;
- n) incremento dei prodotti tipici della Valle;
- o) usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali;
- p) artigianato;
- q) industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio;
- r) istruzione tecnico-professionale;
- s) biblioteche e musei di enti locali;
- t) fiere e mercati;
- u) ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini;
- v) toponomastica;

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

previsto dall'art. 117 Costituzione in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevede la cd. clausola di maggior favore, in forza della quale la riforma del Titolo V è applicabile alle regioni speciali nella misura in cui prevede una maggiore autonomia rispetto agli statuti speciali.

z) servizi antincendi.

L'articolo 3 invece stabilisce:

“La Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattarle alle condizioni regionali, nelle seguenti materie:

- a) industria e commercio;
- b) istituzione di enti di credito di carattere locale;
- c) espropriazione per pubblica utilità per opere non a carico dello Stato;
- d) disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico;
- e) disciplina della utilizzazione delle miniere;
- f) finanze regionali e comunali;
- g) istruzione materna, elementare e media;
- h) previdenza e assicurazioni sociali;
- i) assistenza e beneficenza pubblica;
- l) igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica;
- m) antichità e belle arti;
- n) annona;
- o) assunzione di pubblici servizi.

L'articolo 4 dello Statuto disciplina, invece, le funzioni amministrative:

“La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3, salve quelle attribuite ai Comuni e agli altri enti locali dalle leggi della Repubblica.

La Regione esercita altresì le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato con legge”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Quindi il quadro complessivo dell'autonomia legislativa valdostana si compone di alcune materie di competenza legislativa primaria della Regione (in quanto indicate nello Statuto) - che invece per le regioni ordinarie sono invece attribuite alla competenza esclusiva statale -, nonché di altre materie che, essendo innominate nell'attuale art.117, II e III comma, risultano attribuite alla regione per effetto della clausola dell'art. 10.²⁶⁰

Le principali materie attribuite alla potestà primaria della Regione risultano essere: ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; tutela del paesaggio; strade e lavori pubblici di interesse regionale; urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica.

È opportuno specificare che stando alla previsione statutaria, rientra nella competenza legislativa primaria (art. 2) la materia dell'istruzione tecnico - professionale e nella competenza concorrente l'istruzione materna, elementare e media (art. 3).

L'intero sistema scolastico ha assunto carattere regionale sin dal 1946 e poi in seguito attraverso le norme di attuazione dello statuto. Come risulta dal decreto legislativo del Capo di Stato provvisorio n. 365 del

²⁶⁰ Cfr. la sentenza n. 48 del 2003.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

1946,²⁶¹ il personale delle scuole elementari e medie passa alle dipendenze dell'amministrazione regionale. Anche le funzioni del Consiglio scolastico provinciale sono demandate ad un Consiglio regionale nominato dal Presidente del Consiglio della Valle (art. 6). A questo si deve aggiungere la soppressione del provvedimento provinciale agli studi di Aosta, i cui servizi sono attribuiti alla sovrintendenza agli studi per la Valle d'Aosta, che vi provvede con personale proprio, ed eventualmente con funzionari dello Stato, incaricati dal Ministero (art. 8).

Inoltre, all'art. 38, comma 1 e 2 dello Statuto è stabilito che "nella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana. Gli atti pubblici possono essere redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana". La successiva disposizione, l'art. 39, al primo comma precisa che "nelle scuole di ogni ordine e grado, dipendenti dalla Regione, all'insegnamento della lingua francese è dedicato un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana".

Nella regione Valle d'Aosta, il bilinguismo si è tradotto nella possibilità ad opera di qualunque soggetto, pubblico o privato, di

²⁶¹ Decreto legislativo del Capo di Stato provvisorio n. 365 del 1946, *Ordinamento delle scuole e del personale insegnante della Valle d'Aosta ed istituzione nella Valle stessa di una sovrintendenza agli studi.*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

utilizzare - a suo piacimento – la lingua italiana ovvero francese. Tale possibilità è considerata un vero e proprio diritto che impone alla pubblica amministrazione di fornire atti nella lingua utilizzata dall'istante – contribuente. Un eventuale rifiuto della pubblica amministrazione integrerebbe gli estremi non solo della responsabilità disciplinare e/o amministrativa ma anche penale.²⁶²

Anche in conseguenza di ciò, le amministrazioni statali assumono in servizio nella Valle d'Aosta possibilmente funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese.

II. IV. L'autonomia finanziaria: dagli anni cinquanta agli anni novanta.

L'ordinamento finanziario non è definito dallo statuto regionale, diversamente da quanto avvenuto nelle altre regioni a statuto speciale.

Lo statuto speciale del 1948, si limitò a riprendere quanto già sancito dai decreti luogotenenziali del 1945, rinviando all'intervento del Ministero delle finanze, in accordo con la Giunta regionale,

²⁶² L'unica eccezione ammessa dallo statuto riguarda i provvedimenti dell'autorità giudiziaria che debbono essere resi in lingua italiana.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

l'elaborazione di un provvedimento organico in materia. Infatti, i caratteri dell'autonomia sono solo indicati nel Titolo III.²⁶³

Il primo provvedimento in ambito fiscale venne adottato con la legge n. 1179 del 1955 che lasciava ancora ampio potere allo Stato sulla determinazione delle imposte.²⁶⁴ In seguito, con la legge n. 1065 del 1971 vengono fissati in nove decimi la quota del gettito di alcune imposte erariali da attribuire alla Regione.²⁶⁵

Solo nei primi anni ottanta si addivenne all'adozione della legge n. 690 del 1981 ("Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta") che fissava a nove decimi la quota spettante alla

²⁶³ L'50, comma 5, dello statuto speciale prevede che:

"Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifi ca degli artt. 12 e 13, un ordinamento fi nanziario della Regione".

Gli artt. 5-11 stabiliscono il trasferimento alla Regione dei beni demaniali, dei beni immobili patrimoniali dello Stato, nonché la concessione delle acque pubbliche e delle miniere. L'art. 12, invece, prevede il trasferimento di una quota delle entrate erariali oltre che alle entrate proprie della Regione.

Si veda anche il resoconto stenografico dei lavori preparatori dello statuto speciale all'Assemblea costituente, seduta di venerdì 30 gennaio 1948.

²⁶⁴ Sulla base dell'art. 16 quanto disposto avrebbe dovuto restare in vigore solo fino "alla data di attuazione del regime di zona franca".

²⁶⁵ BASSANINI F., PINTO F., *Regione I) Organizzazione e funzioni*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 2.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Regione del gettito di tutte le principali tasse e imposte erariali riscosse sul territorio regionale.²⁶⁶

In particolare, ai sensi degli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 690 del 1981 sono devolute, nella misura dei 9/10, le imposte riguardanti il reddito delle persone fisiche e giuridiche, le ritenute alla fonte di cui al d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600, Titolo III, l'imposta di registro, l'imposta di bollo, l'imposta erariale di trascrizione, le imposte ipotecarie, le tasse sulle concessioni governative, le tasse di pubblico insegnamento, le tasse di circolazione sui veicoli a motore e rimorchi immatricolati nella Regione, i canoni riscossi dallo Stato per la concessione di derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, le imposte di fabbricazione sulla birra, le imposte di consumo sul caffè e sul cacao, i proventi del monopolio dei tabacchi, i proventi del lotto al netto

²⁶⁶ Cfr. il resoconto stenografico della 301a seduta del Senato del 30 luglio 1981. La legge 690 fu adottata con un'ampia maggioranza grazie ai voti favorevoli della Democrazia cristiana e del Partito comunista italiano.

L'articolo 1 della legge n. 690 del 1981 stabilisce che:

“La Regione Valle d’Aosta provvede al suo fabbisogno finanziario:

a) con le entrate tributarie, costituite da quote di tributi erariali, da proprie imposte, sovrainposte e tasse regionali, nonché da altre consimili entrate di diritto pubblico, comunque denominate, derivanti da concessioni o appalti;
b) con i proventi derivanti dai suoi beni demaniali e patrimoniali o connessi con l'attività amministrativa da essa svolta, nonché con i contributi e le assegnazioni dello Stato”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

delle vincite, l'imposta sull'energia elettrica, la sovrimposta di confine.²⁶⁷

Oltre alla devoluzione delle imposte erariali sopra menzionate, in base all'art. 10, la Regione riceve il versamento dei tributi, contributi e diritti che normalmente sono delle Province, delle Camere di commercio, industria, artigianato.²⁶⁸

²⁶⁷ L'articolo 6 della legge n. 690 del 1981 stabilisce inoltre che la Valle d'Aosta ha diritto a ricevere in misura dei 9/10 anche le ritenute alla fonte di cui all'art. 23 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, comprese quelle effettuate dalle amministrazioni pubbliche, sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro attività presso stabilimenti o uffici ubicati nell'ambito del territorio regionale, nonché le ritenute effettuate sui trattamenti pensionistici corrisposti in Valle d'Aosta, ancorché affluite fuori dalla Regione.

E' altresì attribuita alla Valle d'Aosta la quota di nove decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui all'art. 26, comma 2, del d.P.R. 600/73, relative agli interessi, premi ed altri frutti corrisposti a depositanti e correntisti da uffici postali e da sportelli di aziende edc istituti di credito operanti nella Regione.

E' poi attribuita alla Regione una quota commisurata ai novi decimi del gettito delle imposte di fabbricazione, rilevata dal componente ufficio erariale nell'anno antecedente a quello a cui la devoluzione si riferisce, relativa alla benzina e agli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione.

²⁶⁸ E' utile precisare che sono tributi propri regionali e provinciali: l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), l'addizionale regionale all'IRPEF, l'imposta regionale di trascrizione (IRT), l'addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RC

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La legge n. 690 del 1981 determinò, oltre ad una crescita significativa delle risorse regionali, una riduzione dei trasferimenti statali vincolati, il cui importo era soggetto a continue negoziazioni con le diverse maggioranze di governo. Il nuovo sistema di risorse derivante dalla legge n. 690 del 1981 consentiva una programmazione più certa del bilancio regionale.²⁶⁹

Inoltre, con i notevoli vantaggi fiscali assicurati dalla legge n. 690 del 1981 determinò l'attenuarsi dell'interesse rispetto all'attuazione della zona franca che avrebbe certamente prodotto minori vantaggi finanziari alla regione speciale.

Gli anni novanta furono caratterizzati da un'importante novità per l'ordinamento finanziario valdostano. Infatti nel 1993, in seguito all'abolizione delle tariffe doganali sugli scambi intracomunitari in attuazione delle norme sul completamento del mercato unico europeo, si fu un drastico abbattimento degli introiti derivanti dai 9/10 dell'IVA da importazione e dalle accise su alcuni prodotti: il

auto), il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, la tassa di concessione per l'esercizio della pesca, la tassa di concessione per l'esercizio venatorio, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, la tassa automobilistica.

²⁶⁹ Cfr. M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, in S.J. WOOLF, *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Valle d'Aosta*, Torino, Einaudi, 1995, p. 179.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

danno in termini di mancato gettito sarebbe stato pari nel 1993 ad una riduzione del 50% circa delle entrate derivanti dalla compartecipazione ai tributi erariali, ovvero del 35% del totale delle entrate regionali.²⁷⁰

Per far fronte a questa diminuzione di entrate, la Giunta regionale concordò con il governo Amato un trasferimento sostitutivo del mancato gettito relativo all’IVA da importazione, pari inizialmente a 435 miliardi di lire e soggetto ad una rivalutazione annuale sulla base del tasso di inflazione programmato.²⁷¹

²⁷⁰ Per un approfondimento sulle stime si veda: LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico “regionecentrico”*, cit.

²⁷¹ Legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 8, comma 4 stabilisce:
“In attuazione della delibera 91/680/CEE, del Consiglio, del 16 dicembre 1991, concernente il completamento del sistema comune d’imposta sul valore aggiunto, è corrisposta a partire dall’anno 1993 alla regione Valle d’Aosta un’assegnazione statale d’importo pari al gettito attribuito per l’anno 1991 ai sensi dell’art. 3, primo comma, lettera a), della legge 26 novembre 1981, n. 690, a titolo di compartecipazione all’imposta sul valore aggiunto relativa all’importazione delle sole merci comunitarie, incrementato annualmente in misura pari al tasso di inflazione programmato indicato nel documento di programmazione economico-finanziaria di cui all’art. 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362. Conseguentemente cessa, a partire dall’anno 1993, l’attribuzione della quota dell’imposta sul valore aggiunto relativa all’importazione, prevista dal predetto articolo 3, primo comma, lettera a), della legge 26 novembre 1981, n. 690, limitatamente alle merci provenienti dai Paesi della Comunità economica europea”.
Cfr. M. LÉVÊQUE, *L’autonomia al bivio. La Valle d’Aosta fra ricchezza finanziaria e fragilità economica*, Torino, Fondazione Adriano Olivetti, 1992, p. 73.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'Accordo fu però rimesso in discussione già nel 1993, quando l'esecutivo guidato da Ciampi propose di ridurre del 50% per un periodo di tre anni la somma sostitutiva dell'IVA da importazione. In seguito a questo cospicuo taglio, la Giunta presieduta da Dino Viérin (UV) aprì una nuova trattativa con il governo che condusse a confermare, con d.lgs. n. 320/1994, l'intero importo del trasferimento sostitutivo concordato nel 1992, ma in cambio furono imputati a bilancio della Valle d'Aosta nuove funzioni e oneri in precedenza sostenuti dallo Stato (finanza locale, pensione di invalidità, servizi antincendio, strade statali non di collegamento internazionale).²⁷²

Una delle caratteristiche principali del decreto legislativo n. 320 del 1994 fu la previsione della cosiddetta "blindatura" dell'accordo. Infatti, l'art. 1 del decreto sancisce il principio della bilateralità in relazione alle modifiche relative all'ordinamento finanziario regionale stabilendo che le norme di attuazione dello statuto, nonché

²⁷² Cfr. decreto legislativo n. 320 del 1994.

E. RICCARAND, *Storia della Valle d'Aosta contemporanea. 1981-2009*, Aosta, Stylos, 2010, p. 115; M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, cit., 1995, p. 899. Sul quadro complessivo delle competenze regionali si rimanda al dossier "Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome" a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, marzo 2010, reperibile all'indirizzo www.parlamentiregionali.it.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

quelle relative all'ordinamento finanziario regionale, potessero essere modificate solo attraverso l'attivazione della procedura concertativa prevista dall'art. 42-bis dello Statuto speciale. In particolare, l'art. 42-bis stabilisce uno specifico *iter* procedurale per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione dello statuto. Tali decreti devono essere elaborati da una commissione paritetica composta da tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti nominati dal Consiglio regionale. Gli schemi di decreti approvati dalla commissione paritetica sono poi sottoposti al Consiglio regionale per un parere consultivo, prima di essere adottati dal Consiglio dei Ministri.

In altre parole, dal 1994, con la cd. "blindatura", il sistema finanziario può essere modificato solo con una norma di attuazione dello statuto cioè con una norma destinata a prevalere sugli atti legislativi ordinari.²⁷³

²⁷³ Cfr. D. IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2009, p. 18.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

II. V. La nuova autonomia finanziaria in una prospettiva federalista.

La legge 42/2009 ha comportato significativi cambiamenti nell'ordinamento finanziario. Infatti, tale legge, nonostante non venga applicata direttamente alle Regioni a statuto speciale, stabilisce in ogni caso la partecipazione di tali Regioni agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché di riduzione del debito pubblico nazionale, secondo i criteri e le modalità previsti dai rispettivi statuti.²⁷⁴ Nel caso della Valle d'Aosta, è previsto, ai sensi dell'art. 42-*bis* dello statuto una fase di negoziazione tra il governo statale e il Consiglio regionale, individuando nell'applicazione del metodo concertativo una garanzia per l'autonomia speciale. La fase di negoziazione si è conclusa con il recepimento dell'accordo siglato dal Presidente della Regione Augusto Rollandin con il Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, l'11 novembre 2011.²⁷⁵

²⁷⁴ Si vedano le disposizioni introdotte dagli artt. 37, 15 e 22 della legge n. 42 del 2009.

²⁷⁵ Cfr. G. PERNICIARO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali "prima" dei decreti di attuazione: gli accordi bilaterali*, intervento al convegno annuale del Gruppo di Pisa "Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici", Milano, Università Bicocca, 2011.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il contenuto dell'intesa è stato trasposto nella legge di stabilità 2011 (legge 220/2010), mentre la norma di attuazione dello statuto speciale è stata adottata con il decreto legislativo 12/2011.²⁷⁶

L'accordo "Rollandin-Calderoli" prevede diverse novità. La prima riguarda l'eliminazione della somma sostitutiva dell'IVA da importazione che lo Stato versava alla Regione fin dal 1993.

In particolare, il testo prevede la riduzione progressiva dell'assegnazione statale sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione e la sua successiva abrogazione nel 2017.²⁷⁷

La seconda novità dell'accordo Rollandin-Calderoli riguarda il riparto fiscale: è stato attribuito alla Regione l'intero gettito delle imposte erariali sulla rendita e sul patrimonio percepite nel territorio regionale, tra le quali l'IRPEF, l'Imposta sul reddito delle società, le

²⁷⁶ Cfr. l'art. 1, commi 160-164 della legge di stabilità 2011.

²⁷⁷ Il provvedimento è analogo a quello adottato con l'Accordo di Milano per le Province autonome di Trento e Bolzano, ma con una differenza: l'eliminazione avverrà per la Valle d'Aosta in maniera progressiva (nel 2011 con un risparmio per lo Stato di 239 milioni di euro, fino alla soppressione del trasferimento nel 2017). Tale compromesso è stato formulato per garantire da un lato una soluzione non troppo traumatica per le finanze regionali e dall'altra è stata reso possibile anche grazie ad un credito che la Regione Valle d'Aosta aveva accumulato nei confronti dello Stato a seguito della verifica dei rapporti pregressi relativi all'attuazione della legge 690/1981. Infatti, all'atto della verifica dei rapporti pregressi derivanti dalla disposizione, alla Valle d'Aosta sarebbe dunque spettato un "tesoretto" stimabile in circa 300-400 milioni di euro.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ritenute sui premi e sulle vincite, l'imposta sulle successioni e sulle donazioni.

Inoltre, nell'accordo è previsto l'assegnazione alla Regione di dieci decimi sul gettito dell'Iva oltre che l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica, sui tabacchi, sulla benzina e gas erogati dagli impianti di distribuzione localizzati nel territorio regionale, il gettito delle imposte sulle assicurazioni.²⁷⁸

In sintesi quindi si verifica, da un lato, un passaggio dai nove decimi ad un regime fiscale che porta ad una cessione totale del gettito delle principali tasse e imposte erariali percepite sul territorio. Dall'altro, la novità dell'intesa concerne l'assunzione da parte della Regione dei costi connessi al trasporto ferroviario regionale.²⁷⁹

Il nuovo assetto dell'autonomia finanziaria della Valle d'Aosta viene completato con la concessione alla regione stessa di istituire, con legge propria, tributi locali o determinare le variazioni delle aliquote o delle agevolazioni che gli enti locali.

²⁷⁸ Si ricorda, inoltre, i nove decimi dell'imposta di registro e di bollo, delle accise sugli spiriti e sulla birra delle imposte ipotecarie, delle tasse sulle concessioni governative e per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico e di tutte le altre entrate tributarie erariali.

²⁷⁹ Tale onere aggiuntivo (circa 23 milioni di euro all'anno) non comporta comunque un taglio al bilancio regionale, dal momento che l'uscita viene conteggiato ai fini dell'innalzamento dei vincoli di spesa definiti nei patti di stabilità interna.

CAPITOLO III. LA REGIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

III. I. Premessa.

Il Friuli Venezia Giulia è stato costituito in Regione autonoma solo nel 1963.²⁸⁰ La Regione fu creata con l'unione tra il Friuli e il territorio libero di Trieste che ritornò all'Italia solo nel 1954. La specialità prevista con l'adozione dello statuto speciale va ricercata nell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa ed amministrativa della Regione: si volle infatti attribuire alla nuova Regione un'accentuata autonomia nel governo dell'economia, assegnandole la competenza in molti settori produttivi non previsti dall'art. 117 Costituzione per le Regioni ordinarie, come l'industria e il commercio, la pesca marittima, l'economia montana, la cooperazione, le miniere, l'ordinamento delle Casse di risparmio e rurali. Ciò nella convinzione che le politiche economiche attuate dalla Regione potessero far decollare lo sviluppo di zone allora

²⁸⁰ L'articolo 1 dello Statuto regionale stabilisce che:

“Il Friuli-Venezia Giulia è costituito in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione, secondo il presente Statuto”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

deprese, come il Friuli, o in grave declino a causa delle mutilazioni territoriali, come la Venezia Giulia.

La differenziazione, inoltre, emerge nell'ambito della finanzia regionale. Infatti, sono attribuiti alla Regione Friuli Venezia Giulia i 6/10 dell'IRPEF, i 4,5/10 dell'IRPEG, 9,1/10 dell'IVA (in vigore dal 2008) i 9/10 di altre poche imposte e, con la finanziaria 2008 il 29,75 % del gettito dell'accisa sulle benzine e il 30,34 % del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione; la legge di stabilità 2014 incrementa l'aliquota della compartecipazione al gettito dell'accisa sui tabacchi dagli attuali 9 decimi a 9,19 decimi.²⁸¹

In merito alla forma di governo adottata in Friuli Venezia Giulia è prevista, come nelle altre regioni, a seguito della bocciatura referendaria dello statuto che non la prevedeva l'elezione diretta del Presidente della Regione, un sistema di tipo proporzionale con premio di maggioranza per la coalizione vincente.²⁸²

²⁸¹ Più *amplius infra*.

²⁸² La Legge regionale 18 giugno 2007, n. 17 determina la forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e il sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia il quale prevede:

“Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta regionale e il Presidente della Regione.

In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Titolo, la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione se eletto a suffragio universale e diretto.

Nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto dal Consiglio regionale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso.

La legge regionale di cui al secondo comma non è comunicata al Commissario del Governo ai sensi del primo comma dell'articolo 29. Su di essa il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione.

La legge regionale di cui al secondo comma è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio regionale”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

III. II. Le ragioni storiche della specialità e gli ulteriori sviluppi.

Per una ricognizione essenziale delle ragioni della specialità è opportuno partire da una riflessione retrospettiva sulle ragioni che indussero, prima il legislatore costituente, nel 1946-47, a inserire la Regione Friuli Venezia Giulia tra le autonomie speciali e poi il legislatore costituzionale nel 1963 a scegliere un determinato assetto dell'autonomia speciale prevista dalla Costituzione. Diversamente da quanto era avvenuto per le altre regioni a statuto speciale che erano già state istituite con atti provvisori poi ratificati, l'Assemblea costituente decise all'ultimo momento di includere il Friuli Venezia Giulia tra le regioni a statuto speciale.²⁸³

Le ragioni giustificatrici dell'autonomia speciale si presentarono perciò sin dall'inizio incerte: furono soprattutto il carattere di regione di confine, la presenza di minoranze linguistiche in tali zone e la volontà dello Stato italiano di recuperare all'interno dei suoi confini questa parte nord-orientale del territorio italiano allora occupata da forze straniere che convinsero i costituenti in questo senso.

²⁸³ Per una visione completa sui contenuti dello statuto del Friuli Venezia Giulia, la sua attuazione e la sua revisione, si veda il contributo di BARTOLE S., *Regione Friuli - Venezia Giulia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 2.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Fu con il *Memorandum* di Londra del 1954 che una parte del territorio triestino tornò sotto l'amministrazione italiana.

Successivamente, con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, lo Stato diede attuazione alla previsione dell'art. 116 per la Regione Friuli-Venezia Giulia approvando lo Statuto speciale.²⁸⁴

Diversi erano gli argomenti controversi. Inizialmente, si propose un'articolazione territoriale sul modello del Trentino Alto Adige, ma successivamente tale idea fu abbandonata con l'adozione di una scelta unitaria, senza quindi dare una speciale autonomia alle singole province. In merito al capoluogo, si scelse la città di Trieste, prevedendo, al contempo, la possibilità di stabilire, con legge regionale, la sede degli uffici regionali anche in altre città.

Inoltre, nonostante la presenza di minoranze linguistiche era stata considerata tra le ragioni giustificatrici della specialità, lo Statuto non

²⁸⁴ Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, nel corso della IX legislatura, ha approvato un disegno di legge costituzionale, per l'adozione di un nuovo statuto regionale. Nel 2007, tale disegno è stato assegnato alla Commissione affari costituzionali della Camera. Tuttavia, l'*iter* del progetto si è arrestato trovando da un lato pochi consensi anche da parte degli stessi parlamentari rappresentativi della regione Friuli Venezia Giulia e dall'altro la cessazione anticipata della legislatura nazionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

approvò alcuna forma di tutela della minoranza slovena, se non un generico riconoscimento sulla parità dei cittadini.²⁸⁵

Tuttavia, come detto, si attribuì alla nuova Regione un'accentuata autonomia nel governo dell'economia.

Oggi, le ragioni giustificative della specialità sono meno presenti: la situazione internazionale, con la nascita dell'Unione europea, è oggi profondamente mutata e il problema della discriminazione delle minoranze linguistiche è meno sentito. Inoltre, le condizioni economiche del Friuli Venezia Giulia sono notevolmente cambiate: oggi, la Regione si trova al centro di una rete di rapporti economici, sociali, culturali destinati ad intensificarsi con l'allargamento dell'Unione europea, comprendendo nuovi mercati di recente formazione.

Tuttavia, non si può non ricordare che il Friuli Venezia Giulia confina con l'Austria e la Slovenia, territori che, per i notevoli vantaggi fiscali, costituiscono un'attrattiva per numerose imprese

²⁸⁵ Articolo 3 dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963:

“Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

italiane e questa situazione sta generando una crescente perdita di competitività della Regione.

III. III. Le competenze legislative e amministrative della Regione del Friuli Venezia Giulia.

I poteri e, più in generale, i contenuti dello statuto della Regione del Friuli Venezia Giulia sono ispirati dai previgenti statuti, soprattutto quelli della Sardegna e del Trentino Alto Adige.²⁸⁶

In particolare, le materie di competenza esclusiva e concorrente del Friuli Venezia Giulia riguardano ambiti importanti quali ad esempio il turismo, le acque minerali e termali, l'agricoltura e le foreste, la caccia e la pesca, l'urbanistica, il servizio antincendi, i musei e le biblioteche, l'ordinamento degli enti locali ma, soprattutto, le politiche di sviluppo economico (quali l'industria il commercio, l'ordinamento delle casse di risparmio, la cooperazione).

Lo Statuto del Friuli Venezia Giulia stabilisce che la regione ha la facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni dettate dalle leggi statuali, emanando norme di integrazione e

²⁸⁶ Così in BARTOLE S., *Regione Friuli - Venezia Giulia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVI, p. 5; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli ed., Torino, 2000.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

attuazione per quanto riguarda la scuola, il lavoro, la previdenza e l'assistenza sociale, le antichità e le belle arti a tutela del paesaggio, la flora e la fauna.

Tuttavia, nonostante questa facoltà, la regione del Friuli Venezia Giulia – diversamente dalla provincia autonoma di Trento – non è intervenuta con particolari provvedimenti sull'istruzione e sull'università.²⁸⁷ Va infatti ricordato che i poteri effettivi delle Regioni speciali non dipendono tanto dallo statuto, quanto dalle disposizioni di attuazione.

In ogni caso, secondo lo Statuto sono trasferibili alla Regione i beni dello Stato quali foreste miniere, acque minerali e termali.

Per quanto riguarda invece l'amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia è stata oggetto di due importanti riforme: la riorganizzazione e la riduzione delle direzioni regionali e la realizzazione del c.d. comparto unico regionale, che unisce in un unico ambito i dipendenti regionali e quelli degli enti locali.²⁸⁸

²⁸⁷ Si ricorda che la Regione interviene con misure di sostegno all'università e con gli Erdisu di Trieste e Udine. E' stato ipotizzato la riunificazione dei due Erdisu in unico organismo strutturato nella forma della fondazione in partecipazione.

²⁸⁸ Tuttavia, la riforma della cd. "riorganizzazione" è stata oggetto nei mesi scorsi di una controriforma.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Con riguardo al sistema amministrativo regionale non può non ricordarsi due fenomeni che hanno influenzato le politiche regionali: i terremoti di marzo e settembre del 1976 e la firma del Trattato di Osimo, che ha determinato il confine orientale italo-yugoslavo. Infatti, in seguito a tali episodi, la Regione ha adottato un sistema amministrativo con il coinvolgimento degli enti locali particolarmente efficace che ha attirato un afflusso di risorse economiche che è continuato fino ad anni molto recenti.

Per quanto riguarda l'ordinamento locale e, in particolare, il coordinamento orizzontale tra Regione e sistema degli enti locali si attua mediante l'espressione dei pareri sugli atti da parte del Consiglio delle autonomie locali. I finanziamenti agli enti locali sono erogati integralmente dalla stessa Regione.

Nel corso dell'anno 2004, si era aperto un ampio dibattito in merito alla costituzione della Provincia dell'Alto Friuli e sul riconoscimento legislativo dell'Assemblea delle Province friulane culminato con il fallimentare referendum.

Con la legge n. 1 del 2006 la Regione Friuli Venezia Giulia ha provveduto ad esercitare la propria potestà primaria in materia di

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ordinamento degli enti locali, dettando “*principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali*”.²⁸⁹

Con riferimento ai contenuti, accanto ai principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, alle forme di controllo anche sostitutivo, si sono riconosciute le garanzie delle minoranze e forme di partecipazione popolare nonché le condizioni per assicurare pari opportunità tra uomo e donna anche in ordine alla presenza negli organi collegiali dell'ente.²⁹⁰

²⁸⁹ Cfr. Legge Regione Friuli Venezia Giulia 9.1.2006, n. 1 - *Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali del Friuli Venezia Giulia*.

Cfr. l'art. 11 della Legge regionale cit.: (Potestà normativa)

“I Comuni e le Province hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.

La potestà normativa è esercitata anche dalle città metropolitane, dalle comunità montane e dalle unioni di Comuni, secondo le previsioni di cui alla presente legge, in quanto compatibili”.

²⁹⁰ Cfr. l'art. 12 della Legge regionale cit.: (Statuti)

“I Comuni e le Province adottano il proprio statuto.

Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con l'osservanza dei principi fissati dalla legislazione regionale in materia di elezioni, organi di governo e funzioni fondamentali, nonché in materia di organizzazione pubblica, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, le garanzie delle minoranze, le forme di partecipazione popolare, nonché le condizioni per assicurare pari opportunità tra uomo e donna anche in ordine alla presenza negli organi collegiali dell'ente (*omissis*)”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Inoltre, tale legge regionale ha inteso favorire la costituzione di forme associative tra i Comuni, in un contesto caratterizzato da una notevole frammentazione degli enti locali. Infatti, in seguito anche ai finanziamenti erogati, si sono sviluppate numerose associazioni intercomunali, alcune delle quali in grado di stipulare accordi di programmazione con la Regione per l'attuazione di specifici Piani di valorizzazione territoriale.

A seguito del commissariamento delle comunità montane, è oggi in discussione un progetto di legge per favorire la costituzione di unioni di Comuni di montagna.

Quanto poi ai limiti della fonte statutaria, essi vengono individuati nell'armonia con la Costituzione e nei principi in materia di elezioni, organi di governo e funzioni fondamentali nonché in materia di organizzazione pubblica fissati dalla legislazione regionale e non dunque statale.²⁹¹

²⁹¹ F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Giappichelli Ed., Torino, 2012, pp. 73 ss.; F. BASSANINI – L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Il Mulino, pp. 493 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

III. IV. La differenziazione nella finanza regionale.

Per quanto riguarda la finanza regionale, da un confronto con le altre regioni a statuto speciale, il Friuli Venezia Giulia gode di trattenute minori rispetto alle tasse e alle imposte statali che si percepiscono sul proprio territorio.²⁹²

La disciplina sulla finanza regionale, in specie con riguardo ai trasferimenti ordinari, è contenuta all'articolo 49 dello Statuto.²⁹³

²⁹² P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale: conti privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Rubbettino, 2013, pp. 23 ss.

²⁹³ L'articolo 49 dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia prevede che: "Spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sotto indicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa:

- 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche;
- 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche;
- 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, ed all'articolo 25-bis aggiunto allo stesso decreto del Presidente della Repubblica con l'articolo 2, primo comma, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, come modificato con legge di conversione 28 febbraio 1983, n. 53;
- 4) 9,1 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni;
- 5) nove decimi del gettito dell'imposta erariale sull'energia elettrica, consumata nella regione;
- 6) nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche;

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Si noti che ai sensi dell'articolo 63 dello Statuto, è prevista la modifica in forma semplificata delle disposizioni in materia di finanza, demanio e patrimonio regionale: è sufficiente l'approvazione di una legge ordinaria dello Stato, sentita (o d'intesa) la Regione.²⁹⁴

7) ((9,19 decimi)) del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione.

7-bis) il 29,75 per cento del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34 per cento del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione.

La devoluzione alla regione Friuli-Venezia Giulia delle quote dei proventi erariali indicati nel presente articolo viene effettuata al netto delle quote devolute ad altri enti ed istituti".

La L. 23 dicembre 1996, n. 662, ha disposto (con l'art.1, comma 145) che "Per le finalità di cui al comma 144 e sino alla data di applicazione di quanto disposto al comma 146, le quote fisse dei tributi devoluti alla regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'articolo 49, primo comma, dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modificazioni, sono attribuite, rispettivamente, in ragione di cinque decimi con riferimento a quanto previsto ai numeri 1), 3) e 4) del primo comma del citato articolo 49."

²⁹⁴ L'articolo 63 prevede che:

"Per le modificazioni del presente Statuto si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali.

L'iniziativa per le modificazioni appartiene anche al Consiglio regionale.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Come anticipato, a differenza di altre regioni a statuto speciale, la compartecipazione del Friuli Venezia Giulia non si realizza su diversi e numerosi tributi quanto su alcuni di essi. In particolare, sei decimi sul reddito delle persone fisiche, quattro decimi e mezzo sul reddito delle persone giuridiche, nove decimi sull'IVA e nove decimi sull'imposta erariale sui consumi di energia elettrica, sul gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche e sul gettito dell'imposta erariale di consumo di tabacchi (consumati nella Regione).

Solo dall'anno 2008, tali entrate sono attribuite mediante l'accreditamento diretto a favore della Regione e non per mezzo di trasferimenti statali.

Tuttavia, in merito ai rapporti finanziari con lo Stato, la questione più controversa riguarda la compartecipazione della Regione al gettito Irpef generato dai redditi da pensione prodotti, ma non riscossi, in ambito regionale.

Nel 2010, la Regione al fine di determinare l'ammontare delle somme spettanti a suo favore, raggiunse l'accordo Tremonti – Tondo in base

Le modificazioni approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.

Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

al quale lo Stato riconosce alla Regione l'intero ammontare di quanto dovuto, ma quest'ultima percepisce quanto residua al netto di ciò che lo Stato trattiene a titolo di partecipazione del Friuli Venezia Giulia al fondo di solidarietà previsto per legge. Di recente questo accordo è stato messo nuovamente in discussione da parte della Regione.

III. V. Conclusione.

Come si è visto, le ragioni storiche della specialità della regione del Friuli Venezia Giulia nascono deboli e la specialità venne riconosciuta come un'opportunità per la soluzione di problemi connessi allo sviluppo socio-economico. Molte aree del territorio regionale erano sottosviluppate a causa in primo luogo dell'immigrazione.

Inizialmente, le risorse erano prevalentemente costituite da trasferimenti statali e, solo alla fine degli anni settanta, si è sviluppata un'ampia industrializzazione, paradossalmente nei territori dove l'intervento pubblico era stato esiguo. L'allargamento dell'Unione europea e la conseguente apertura di nuovi mercati dei Paesi orientali ha conferito alla regione del Friuli Venezia Giulia una

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

posizione di “porta” sull’Est.²⁹⁵ Tuttavia, questa posizione se, da un lato, ha concesso nuove occasioni di investimento e crescita su scala europea, dall’altro, ha richiesto allo stesso sistema regionale l’acquisizione di politiche per fronteggiare la competitività derivante dai regimi di vantaggio fiscale degli Stati confinanti.

Allo stato attuale, la Regione del Friuli Venezia Giulia non è ancora stata in grado di adottare un sistema di apertura internazionale, come invece è avvenuto in Trentino Alto Adige. Il problema che sta interessando il sistema regionale potrebbe essere definito “*strategic drift*”, un termine che indica la tendenza a replicare soluzioni note a problemi nuovi. Sono evidenti i rischi impliciti di questo orientamento strategico.²⁹⁶ La formulazione di nuovi modelli di *governance*, l’internalizzazione, lo sviluppo delle risorse e delle competenze possono dunque essere considerate vie percorribili per il recupero di competitività.²⁹⁷

²⁹⁵ F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell’evoluzione del regionalismo italiano*, cit., pp. 55 ss.; F. BASSANINI – L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, cit., pp. 231 ss..

²⁹⁶ BORTOLUZZI – TRACOGNA, *Imprenditori che sfidano la crisi. Dati ed esperienze dal Friuli Venezia Giulia*, Franco Angeli, 2014, p. 135 ss..

²⁹⁷ A. D’ATEMA, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè Ed., 2008, p. 117 ss.

**CAPITOLO IV. LA REGIONE DEL TRENTO ALTO ADIGE E
LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO**

IV. I. Premessa.

Nel quadro costituzionale italiano, la specialità della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano rappresenta quella “più speciale”.

Le ragioni di questa specialità sono diverse: l’origine storica, l’impegno assunto dall’Italia con il Trattato di Pace per la salvaguardia e la tutela della minoranza tedesca, l’evoluzione successiva, dal 1948 ad oggi, dell’autonomia statutaria, la numerosa produzione di norme di attuazione dello Statuto.²⁹⁸

In merito alla differenziazione che ne è risultata va rilevato che - sul versante dell’autonomia finanziaria - è stato realizzato un sistema così decisamente favorevole alle Province che, in un altro contesto, sarebbe stato difficilmente immaginabile; dall’altro che le Provincia

²⁹⁸ VALDESALICI A., *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino Alto adige/Südtirol*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2010; SALERNO G.M., *Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2007.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

autonome di Trento e Bolzano sono - ad oggi - gli enti autonomi che, all'interno del sistema regionale italiano, hanno saputo esercitare appieno le proprie competenze sul piano normativo e le *chance* concesse dall'autonomia stessa.²⁹⁹

Le Province autonome appaiono, ad esempio, essere quelle che hanno curato meglio le misure anticrisi, per quantità e qualità: Trento nel 2009 ha destinato circa 850 milioni, si tratta di risorse aggiuntive e prelievi dal fondo di riserva; nel tempo la manovra ha raggiunto circa 1.335 milioni; gli obiettivi sono stati il sostegno agli investimenti pubblici; il sostegno all'impresa; interventi per la competitività e la produttività (banda larga e risparmio energetico); nel 2010-2012 assestamento dell'intervento. Bolzano ha stanziato circa 78 milioni a favore della famiglia e circa 212 milioni a favore dell'economia.³⁰⁰

²⁹⁹ MAGNAGO E., *Il federalismo fiscale in Trentino Alto Adige e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano: indicazioni per le altre Regioni*, Intervento al convegno *Finanza pubblica e finanza locale nel nuovo quadro ordinamentale*, Milano, 23 febbraio 2010; VALDESALICI A., *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino Alto adoge/Südtirol*, cit., 2010; SALERNO G.M., *Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2007; PALERMO F., *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in MARKO J., ORTINO S., PALERMO F., *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 845 ss.

³⁰⁰ Cfr. MURARO G., *Le regioni a statuto speciale nel federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, 16 marzo 2009.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Pertanto, è utile approfondire i recenti sviluppi dell'autonomia trentina per approfondire vantaggi, meriti e limiti del regionalismo italiano.

IV. II. La differenziazione nella differenziazione: le due Province come massima espressione del principio autonomistico.

La regione Trentino Alto Adige (T.A.A.) è una regione ad autonomia differenziata che rispetto alle altre regioni presenta una peculiarità: la sua articolazione in Province autonome - Trento e Bolzano - come enti legislativi comparati alle regioni. La valorizzazione del livello provinciale trova il suo fondamento nell'Accordo di Parigi del 1946 (cd. De Gasperi Gruber) tra Italia e Austria³⁰¹ con la tutela dei *German speaking inhabitants*.

In seguito, anche lo statuto del 1948³⁰² preserva l'articolazione delle province: inizialmente per venire incontro alle richieste della

³⁰¹ Cd. Accordo De Gasperi – Gruber, 1946. Per un approfondimento si veda M. GARBARI – D. ZAFFI (a cura di), *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, in *Collana di monografie*, Società di studi trentini di scienze storiche, 1995, pagg. 7 ss..

³⁰² Legge costituzionale n. 5 del 1948.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

minoranza germanofona, successivamente per la capacità di ciascuna provincia a svilupparsi autonomamente rispetto all'altra.

Anche il successivo Statuto del 1972³⁰³ prevede le Province come enti autonomi ed, anzi, amplia la competenza legislativa e amministrativa, comprimendo quelle regionali.

In particolare, la competenza legislativa regionale può essere delegata alle Province autonome - nei limiti individuati nella sentenza n. 132 del 2006 – ovvero attribuita a ciascuna Provincia.³⁰⁴ In materia sanitaria e in altre competenze, le norme di attuazione hanno interpretato in modo restrittivo le competenze regionali, ampliando – di conseguenza – quelle provinciali.³⁰⁵

Pertanto, si può affermare che la differenziazione del Trentino Alto Adige è riscontrabile non soltanto a livello interregionale ma anche a

³⁰³ D.p.r. n. 670 del 1972.

³⁰⁴ Un esempio di disciplina differenziata è riscontrabile nel caso della ex-Ipab, di cui alla legge regionale n. 7 del 2005.

³⁰⁵ Ad esempio, in materia di "ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri" di competenza regionale ai sensi dell'art. 4 comma 1, n.7 dello statuto, è stata interpretata dal d.lgs. n. 267 del 1992 come "modello di organizzazione" attribuendo, di conseguenza, alle Province la potestà legislativa relativamente al funzionamento e alla gestione degli enti sanitari e ospedalieri. Cfr. si veda l'analisi di MAGNAGO E., *Il federalismo fiscale in Trentino Alto Adige e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano: indicazioni per le altre Regioni*, Intervento al convegno *Finanza pubblica e finanza locale nel nuovo quadro ordinamentale*, Milano, 23 febbraio 2010.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

livello intraregionale, attraverso la valorizzazione delle autonomie provinciali.

Lo sviluppo della “differenziazione nella differenziazione” lo si può notare anche nella modalità e composizione degli organi regionali e provinciali, successivamente alla revisione statutaria attuata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Infatti, tale legge ha confermato la differenziazione tra le istituzioni di Trento e Bolzano³⁰⁶ e la denigrazione degli organi regionali³⁰⁷.

IV. III. La potestà legislativa e amministrativa della Regione del Trentino Alto Adige e delle Province autonome.

La Regione del Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno spazi autonomistici pressoché onnicomprensivi, con potestà legislative e amministrative specifiche, funzioni, apparati, personale e relative risorse finanziarie.

³⁰⁶ Ad esempio, solo per il Consiglio provinciale di Bolzano vige ancora il vincolo proporzionale previsto ex dell’art. 47, comma 3 dello statuto.

³⁰⁷ Ad esempio, il presidente del Trentino Alto Adige è l’unico a non essere a suffragio universale e diretto, è infatti eletto – ai sensi dell’art. 36 comma 2 dello statuto – dal Consiglio regionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Le potestà legislative regionali e provinciali si distinguono in diverse categorie: potestà legislativa esclusiva, concorrente, integrativa, delegata dallo Stato e altre competenze legislative specifiche.

La cd. potestà legislativa esclusiva o primaria è definita dall'articolo 4 dello Statuto,³⁰⁸ ha per limiti la Costituzione e le leggi costituzionali, i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, il rispetto degli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economiche-sociali dello Stato e gli interessi nazionali, compreso quello della tutela delle minoranze. La cd. potestà

³⁰⁸ L'articolo 4 dello Statuto prevede che:

“In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico- sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie:

- 1) ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto;
- 2) ordinamento degli enti pararegionali;
- 3) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;
- 4) espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico prevalente e diretto dello Stato e le materie di competenza provinciale;
- 5) impianto e tenuta dei libri fondiari;
- 6) servizi antincendi;
- 7) ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri;
- 8) ordinamento delle camere di commercio;
- 9) sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative”.
- 10) contributi di miglioria in relazione ad opere pubbliche eseguite dagli altri enti pubblici compresi nell'ambito del territorio regionale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

legislativa concorrente o secondaria è, invece, definita all'art. 5 dello Statuto,³⁰⁹ che aggiunge ai predetti limiti dell'art. 4 anche i principi stabiliti dalle leggi statali.

La competenza legislativa integrativa ha lo scopo limitato di adattare, per lo più in aspetti di carattere organizzativo o migliorativo, ad esempio di prestazioni, la legislazione statale ad esigenze locali anche derogando, per aspetti particolari che devono essere fortemente giustificati rispetto a specifiche e peculiari situazioni locali diverse da quelle nazionali.³¹⁰

³⁰⁹ L'articolo 5 dello Statuto stabilisce che:

“La Regione, nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative nelle seguenti materie:

- 1) Numero abrogato dall'art. 6 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2.
- 2) ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
- 3) ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali nonché delle aziende di credito a carattere regionale.

³¹⁰ L'articolo 6 dello Statuto sancisce che:

“Nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali la Regione ha facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni

delle leggi dello Stato, ed ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o agevolarne la istituzione.

Le casse mutue malattia esistenti nella regione, che siano state fuse nell'Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori, possono essere ricostituite dal Consiglio regionale, salvo il regolamento dei rapporti patrimoniali.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La potestà legislativa delegata dallo Stato è, invece, disciplinata dall'articolo 17 dello Statuto.³¹¹ Infatti, la disposizione richiamata prevede la possibilità che la legge statale conferisca alla Regione o alle Province di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee a quelle di loro competenza (del tutto discrezionale e nell'ambito di criteri direttivi stabiliti dalla legge statale).

Infine, sono previste delle specifiche potestà legislative, non rientranti nelle categorie precedenti e previste da specifiche disposizioni.³¹² Ad esempio, la Regione può costituire con legge nuovi Comuni o modificare le loro circoscrizioni e denominazioni (*ex art. 7 dello Statuto*),³¹³ può emanare la legge per l'elezione del

Le prestazioni di dette casse mutue a favore degli interessati non possono essere inferiori a quelle dell'istituto predetto”.

³¹¹ L'articolo 17 dello Statuto prescrive che:

“Con legge dello Stato può essere attribuita alla Regione e alle Province la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze previste dal presente Statuto”.

³¹² In tali casi, i limiti della potestà legislativa provinciale e regionale sono stabiliti da ciascun articolo dello Statuto, per ciascuna materia o argomento.

³¹³ L'articolo 7 dello Statuto recita che:

“Con leggi della Regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni.

Tali modificazioni, qualora influiscano sulla circoscrizione territoriale di uffici statali, non hanno effetto se non due mesi dopo la pubblicazione del provvedimento nel Bollettino Ufficiale della Regione”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Consiglio regionale (*ex art. 25 dello Statuto*),³¹⁴ può regolare l'esercizio dell'iniziativa popolare delle leggi ed il *referendum* (*ex art. 60 dello Statuto*).³¹⁵ Inoltre, la Provincia può disciplinare con legge l'utilizzo dell'energia elettrica che i concessionari debbono fornirle annualmente per grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico ecc. (*ex art. 13 dello Statuto*)³¹⁶ e la stessa Provincia ha competenza in materia di finanza locale (*ex art. 80 dello Statuto*).³¹⁷

³¹⁴ L'articolo 25 dello Statuto prevede che:

“Il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano.

Per l'esercizio del diritto elettorale attivo in provincia di Bolzano è richiesto il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni. Per l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Trento è richiesto il requisito della residenza nel territorio provinciale per un periodo ininterrotto di un anno.

L'elettore che abbia maturato il periodo di residenza ininterrotta quadriennale nel territorio della Regione è iscritto, ai fini delle elezioni dei Consigli provinciali, nelle liste elettorali del comune della provincia ove ha maturato il maggior periodo di residenza nel quadriennio, oppure, nel caso di periodi di pari durata, nel comune di sua ultima residenza. Per l'elezione dei Consigli provinciali e per quella dei Consigli comunali prevista dall'art. 63 durante il quadriennio l'elettore esercita il diritto di voto nel comune di precedente residenza”. (Comma così modificato dal comma 1, lettere g), h), i) e l) dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.)

³¹⁵ L'articolo 60 dello Statuto stabilisce che:

“Con legge regionale sono regolati l'esercizio dell'iniziativa popolare e il *referendum* per le leggi regionali”. (Articolo così sostituito dal comma 1, lettera ff) dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2).

³¹⁶ L'articolo 13 dello Statuto prevede che:

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

“Nelle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, i concessionari hanno l'obbligo di fornire annualmente e gratuitamente alle Province di Bolzano e di Trento - per servizi pubblici e categorie di utenti da determinare con legge provinciale - 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione, da consegnare all'officina di produzione, o sulla linea di trasporto e distribuzione ad alta tensione collegata con l'officina stessa, nel punto più conveniente alla Provincia.

Le Province stabiliscono altresì con legge i criteri per la determinazione del prezzo dell'energia di cui sopra ceduta alle imprese distributrici, nonché i criteri per le tariffe di utenza, le quali non possono comunque superare quelle deliberate dal CIP.

I concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico dovranno corrispondere semestralmente alle Province lire 6,20 per ogni kWh di energia da esse non ritirata. Il compenso unitario prima indicato varierà proporzionalmente alle variazioni, non inferiori al 5 per cento del prezzo medio di vendita della energia elettrica dell'ENEL, ricavato dal bilancio consuntivo dell'ente stesso.

Sulle domande di concessione per grandi derivazioni idroelettriche presentate, nelle province di Trento e di Bolzano, in concorrenza dall'ENEL e dagli enti locali, determinati in base a successiva legge dello Stato, provvede il Ministro per i lavori pubblici di concerto col Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato e d'intesa con la Provincia territorialmente interessata”.

³¹⁷ L'articolo 80 dello Statuto prescrive che:

“Le province hanno competenza legislativa in materia di finanza locale.

2. Nelle materie di competenza, le province possono istituire nuovi tributi locali. La legge provinciale disciplina i predetti tributi e i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Le leggi regionali e provinciali emanate nell'esercizio sia della potestà primaria che secondaria continuano a trovare applicazione anche a fronte di sopravvenute leggi o di atti aventi forza di legge dello Stato che introducono nuovi principi nell'ordinamento o norme fondamentali di riforma economica e sociale. In tal caso sorse invece l'obbligo per il Consiglio regionale o provinciale, secondo le rispettive competenze, di adeguare la legislatura locale entro sei mesi, o un più ampio termine previsto dalla legge statale, dalla pubblicazione delle leggi statali di riforma. Anche dopo la scadenza del termine dei sei mesi non vi è un immediato effetto abrogativo, ma solo la possibilità per il Governo di impugnare avanti la Corte

3. Le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti locali del rispettivo territorio, alle province.

Ove la legge statale disciplini l'istituzione di addizionali tributarie comunque denominate da parte degli enti locali, alle relative finalità provvedono le province individuando criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel rispettivo territorio.

4. La potestà legislativa nelle materie di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è esercitata nel rispetto dell'articolo 4 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". (Articolo, dapprima sostituito dall'art. 7 della legge 30 novembre 1989, n. 386 e, successivamente, modificato dall'art. 2, comma 107 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e, così sostituito, dall'art. 1, comma 518 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014). In detta materia, si veda anche la Sentenza n. 533 della Corte costituzionale del 20 dicembre 2002).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

costituzionale le leggi provinciali o regionali non adeguate e solo la Corte può annullare la norma se ritenuta incostituzionale.³¹⁸

Il sistema del rapporto tra leggi qui descritto non vale nel caso di leggi costituzionali o di norme internazionali o comunitarie che abbiano il potere di fare ingresso direttamente nell'ordinamento, con effetto "abrogativo" delle norme incompatibili. Nel caso di potestà legislativa integrativa o delegata le nuove leggi statali hanno poi immediata applicabilità anche nel territorio provinciale o regionale.

La potestà amministrativa della Regione e delle Province va di pari passo con quella legislativa. Infatti l'articolo 16, comma 1, dello Statuto stabilisce che "nelle materie e nei limiti entro cui la Regione o la Provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla Regione e dalla Provincia". Quindi la Regione e la Provincia nelle materie e nei limiti entro cui possono emanare norme legislative hanno anche la potestà amministrativa.³¹⁹

³¹⁸ Ai sensi della norma di attuazione approvata dal Governo nel 1992. Si tratta del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

³¹⁹ In tale potestà va ricompresa la potestà regolamentare cioè quella di emanare norme sub-primarie soprattutto per l'attuazione delle leggi regionali e provinciali che spetta alla Giunta regionale o provinciale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Va inoltre ricordato, la delega delle funzioni amministrative dello Stato alla Regione in materia di catasto mentre alla Provincia la motorizzazione civile, ANAS e viabilità statale, funzioni statali in materia di statistica, per Bolzano il personale insegnante mentre a Trento il personale insegnante è totalmente provincializzato.³²⁰

IV. IV. La differenziazione nella finanza regionale trentina e il cd. Accordo di Milano.

La specialità regionale del Trentino Alto Adige emerge soprattutto con riguardo al sistema della finanza.³²¹ Infatti, sia nel primo statuto del 1948 che nel secondo del 1972 è dedicato il Titolo VI alla “Finanza della Regione e delle Province”.³²²

³²⁰ In merito ai controlli sugli atti amministrativi lo Statuto nulla prescrive. Tuttavia, il d.p.r. 15 luglio 1988 n. 305 ha previsto l'applicazione dello stesso tipo di controlli previsti per le Amministrazioni dello Stato (controllo preventivo di legittimità e successivo sulla gestione di bilancio e del patrimonio).

³²¹ Sull'argomento si veda I. DALMONEGO, *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia di Trento, degli enti locali e degli enti finanziari*, tsm, Provincia Autonoma di Trento, 2002, pp. 129 ss.

³²² Sull'autonomia finanziaria speciale nell'assetto costituzionale, quale risulta dopo la riforma del 2001, si veda: D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2009.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

A differenza delle Regioni ordinarie dove spetta al legislatore ordinario delineare l'autonomia finanziaria, per le Regioni speciali la fonte competente è rappresentata dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, elevate al rango di norme parametro del giudizio di costituzionalità³²³. Com'è noto, per garantire la peculiare posizione delle fonti dell'autonomia differenziata nella gerarchia delle fonti, la revisione dello statuto speciale avviene normalmente attraverso un procedimento analogo a quello disciplinato dalla Costituzione per le

Per un approfondimento sulle modalità di finanziamento degli enti speciali, si veda, tra gli altri: E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a Statuto differenziato*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 205 ss..

Con particolare riferimento alla finanza della Provincia autonoma di Bolzano, si veda: T. BENEDIKTER, *The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen*, in J. WOELK, F. Palermo, J. MARKO (a cura di), *Tolerance through Law. Self Govemance and Group Rights in South Tyrol*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, pp. 105 ss.; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contrattata*, in *Federalismi.it*, 2007; ed anche G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, 2001, pp. 498 ss..

³²³ R.BIN – G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, 2012, cap. IX.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

leggi costituzionali, con la previsione del coinvolgimento della regione interessata.³²⁴

La materia finanziaria rappresenta tuttavia un'eccezione. La procedura per la definizione e revisione dell'autonomia finanziaria ha subito infatti un processo di decostituzionalizzazione per previsione degli statuti speciali, la cui conseguenza pratica è una maggiore flessibilità delle disposizioni finanziarie. Le norme relative, pur costituendo parametro di legittimità costituzionale al pari delle altre disposizioni statutarie, possono infatti essere modificate con un procedimento di revisione del tutto peculiare³²⁵. In particolare, la

³²⁴ Per il Trentino Alto Adige e le due Province di Trento e Bolzano la norma di riferimento è l'art. 103 dello Statuto di autonomia, il quale riprende per la modifica dello statuto di autonomia del Trentino Alto Adige il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali, con alcune differenze, ovvero l'esclusione del referendum popolare nazionale e il necessario coinvolgimento del Consiglio regionale. In particolare, il potere di iniziativa legislativa è attribuito anche al Consiglio regionale. Viceversa, nel caso in cui l'iniziativa provenga da organi dello Stato centrale è fatto obbligo di trasmissione della proposta al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, affinché possano esprimere il loro parere entro due mesi. Analogamente dispongono anche l'art. 63, Statuto Friuli Venezia Giulia (L. cost. n. 1/1963), l'art. 50, Statuto Valle d'Aosta (L. cost. n. 4/1948) e l'art. 54, Statuto Sardegna (L. cost. n. 3/1948), l'art. 41-ter, Statuto Sicilia (L. cost. n. 2/1948).

³²⁵ Ad eccezione della Sicilia, le leggi statutarie che disciplinano la revisione della finanza delle Regioni speciali contengono un'attenuazione della rigidità del processo di revisione. Il rinvio è - ad esempio - all'art. 54,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

procedura per la modifica della disciplina della finanza regionale del Trentino Alto Adige e delle Province autonome³²⁶ è contenuta all'articolo 104 dello statuto³²⁷. La norma, da un lato introduce una deroga rispetto alla procedura ordinaria prevista per la revisione delle altre norme statutarie, dall'altro disciplina un procedimento capace di garantire la parità nelle relazioni tra lo Stato e i tre enti autonomi. Dunque, per modificare il sistema finanziario non serve una legge costituzionale, ma è sufficiente una legge statale rinforzata ovvero una legge ordinaria dello Stato, il cui contenuto deve tuttavia essere fatto oggetto di accordo tra il Governo, la Regione e le Province, per quanto di rispettiva competenza.³²⁸

comma 5, Statuto della Regione Sardegna, all'art. 63, comma 5, Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia.

³²⁶ Per la disciplina sostanziale della finanza della Regione e delle Province autonome si rinvia al Titolo VI dello Statuto (artt. 69-86) - come modificato dalla Legge 30 novembre 1989, n. 386 - e alle relative norme di attuazione.

³²⁷ Si riporta il testo dell'art. 104, comma 1: *"Fermo quanto disposto dall'art. 103, le norme del Titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province"*.

³²⁸ Per una definizione di legge rinforzata, cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 112 ss.. Per un approfondimento sull'iter per la revisione delle norme del sistema finanziario del T.A.A. si veda F. PALERMO, *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., p. 845 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

L'*iter* per la revisione delle norme fondamentali dell'autonomia finanziaria prevede infatti che l'intesa venga successivamente inserita in una legge statale definita rinforzata, proprio perché il suo contenuto si sostanzia nell'accordo finanziario negoziato.

Questa è la procedura che è stata di fatto seguita nel cd. Accordo di Milano del 30 novembre 2009 tra il Governo e i tre enti autonomi che ha modificato la disciplina della finanza regionale. Il testo dell'intesa è infatti confluito nell'art. 2 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191,³²⁹ con particolare riferimento ai commi dal 106 al 126,³³⁰ che ha così formalmente apportato una revisione al Titolo VI dello Statuto di autonomia.³³¹

Per accordare la tutela dell'autonomia speciale con le modifiche introdotte attraverso l'intesa, il passo successivo è poi costituito nell'adozione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, delle

³²⁹ Legge 23 dicembre 2009, n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge finanziaria 2010).

³³⁰ Il precedente in materia era costituito dalla Legge 30 novembre 1989, n. 386, Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria.

³³¹ Più *amplius: infra*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

relative norme di attuazione,³³² nel rispetto della procedura prevista all'articolo 107 dello Statuto.³³³

Sotto il profilo meramente formale, le norme di attuazione assumono la veste di fonti normative aventi forza di legge ordinaria, poiché sono adottate nella forma del decreto legislativo, con l'unica differenza che non è prevista una delega preventiva del Parlamento al Governo³³⁴. Quanto alla procedura di adozione, al Governo

³³²L'emanazione di queste norme si renderà quanto mai necessaria con particolare riferimento alla disciplina delle ulteriori funzioni trasferite – in seguito alla stipula dell'accordo - dal centro alla periferia.

³³³Si riporta il testo dell'art. 107, comma I: "Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco. Comma II: "In seno alla commissione di cui al precedente comma è istituita una speciale commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco; uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano".

³³⁴Secondo quanto invece previsto dall'art. 76 della Costituzione per l'adozione dei decreti legislativi. Si tratta di una sorta di delega permanente, il cui fondamento normativo si può rinvenire nello Statuto di autonomia. In questo senso, si veda – *ex plurimis* – C.C. n. 212/1984, punto 2 del considerato in diritto; ed anche C.C. n. 160/1985, punto 2 del

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

appartiene la competenza ad emanare l'atto normativo, ma nel contesto di una procedura che prevede il coinvolgimento imprescindibile dell'ente territoriale interessato³³⁵. Per evitare che l'attuazione dello statuto sia introdotta unilateralmente dal Governo, in spregio alla specialità, l'articolo 107 dello Statuto del Trentino - Alto Adige/Südtirol prevede infatti, in ossequio al principio pattizio, l'istituzione di due Commissioni paritetiche³³⁶, composte da rappresentanti sia dello Stato che della Regione e delle Province autonome, cui viene attribuito un potere consultivo.³³⁷ Il Governo

considerato in diritto. Così anche, R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione*, cit., pp. 1061 ss.

³³⁵Può essere interessante richiamare la sentenza della Corte Cost., n. 95/1994, punto 2 del considerato in diritto, in cui la Consulta dichiara l'illegittimità di una norma per il modo in cui la norma è stata approvata, ovvero "in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti alla Commissione paritetica per le norme di attuazione". Nel caso di specie si trattava proprio dell'art. 107 dello Statuto del Trentino - Alto Adige/Südtirol.

³³⁶Ai sensi dell'art. 107 dello Statuto, i membri della Commissione paritetica (c.d. Commissione dei dodici) sono: sei di nomina statale, due nominati dal Consiglio regionale, due dal Consiglio provinciale di Trento e infine due da quello di Bolzano. Inoltre, tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco. Nell'ambito della Commissione dei dodici, una Commissione di sei componenti si occupa degli aspetti specifici relativi alla Provincia di Bolzano.

³³⁷ La Commissione paritetica è un'istituto che si è rilevato determinante nello sviluppo del potenziale di autonomia contenuto in forma anche implicita nelle disposizioni dello Statuto. L'Istituto – nella prassi – ha avuto

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

potrà quindi adottare o modificare le norme di attuazione solo con il consenso degli enti interessati³³⁸.

Sotto il profilo sostanziale, il valore di queste norme è del tutto peculiare:³³⁹ nella scala gerarchica delle fonti pur ponendosi ad un livello inferiore rispetto alla legge costituzionale, e quindi alla

notevole capacità di iniziativa in relazione agli ambiti materiali su cui interviene, di proposta con riguardo all'elaborazione tecnica di un testo normativo articolato, di acquisizione dell'opinione favorevole di una pluralità di apparati amministrativi della burocrazia ministeriale. Ed è proprio alla prassi che l'esperienza della Commissione paritetica della Regione del T.A.A. si conferma come particolarmente qualificata. Cfr. G. POSTAL (a cura di), *L'autonomia Speciale del Trentino Alto Adige/Südtirol e la Commissione paritetica dei dodici. Riflessioni intorno ad un'esperienza*, Trento, 2001, solo per richiamare i numeri delle norme di attuazione approvate nel periodo 1996-2001: 30 per la Regione T.A.A., 9 per la Regione Valle d'Aosta, 9 per la Regione Friuli Venezia Giulia, 6 per la Regione Sardegna e 4 per la Regione Sicilia. Questi dati hanno indotto un riferimento a concetti quali "autonomia dinamica" e "federalismo a Costituzione invariata".

Cfr. anche R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, pp. 131; R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 1052 ss.

³³⁸Un procedimento analogo è previsto anche negli statuti di autonomia delle altre Regioni speciali.

³³⁹Sul valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali e sul ruolo delle Commissioni paritetiche, si veda diffusamente: F. PALERMO, *Implementation and Amendment of the Autonomy Statute*, in WOELK, F. PALERMO, J. MARKO, *Tolerance through Law* cit., pp. 143-153; ed anche, F. PALERMO, *Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in I. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* cit., pp. 826 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Costituzione e allo statuto, godono di un valore superiore rispetto alle leggi ordinarie, con cui hanno in comune solamente la forma. Proprio per la peculiare funzione delle norme di attuazione rispetto agli statuti, insieme alla speciale procedura prevista per la loro adozione³⁴⁰, la giurisprudenza conferisce a queste norme una “competenza separata e riservata”³⁴¹, contribuendo a garantire la prevalenza di queste fonti rispetto alle leggi ordinarie, ma al tempo stesso conciliando le esigenze della specialità con quelle dell’unità dell’ordinamento³⁴². È infatti costante l’orientamento

³⁴⁰Costante è l’orientamento della Consulta nell’affermare che, in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza provinciale e l’interesse al ricorso non derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo con cui la nonna è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni, spettanti, ai sensi dell’art. 107 dello Statuto speciale, alla Commissione paritetica per le norme di attuazione (vizio procedurale). Così, Corte Cost. n. 95/1994, punto 2 del considerato in diritto.

³⁴¹In questo senso, si veda: C.C. n. 213/1998, punto 4.2 del considerato in diritto; ed anche *ex plurimis* C.C. a. 237 del 1983, punto 2 del considerato in diritto; C.C. n. 160/1985, punto 2 del considerato in diritto; C.C. n. 180/1990, punto 3 del considerato in diritto; C.C. n. 137/1998, punto 3 del considerato in diritto.

³⁴²Questa distinzione prevede, da un lato una fonte diversa per il trasferimento di funzioni alle Regioni speciali, dall’altro ammette che le stesse possano derogare alle leggi ordinarie, rendendo così possibile il conferimento di maggiori funzioni alle autonomie speciali. Sul punto si rinvia a: R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle nonne di attuazione* cit., pp. 1052-1061.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

giurisprudenziale che ritiene che le norme di attuazione di uno statuto speciale possano integrare il parametro statutario nella loro qualità di norme interposte, ove adottate - tuttavia - nei limiti di competenza costituzionalmente attribuiti al relativo potere. In particolare, la competenza riservata delle norme di attuazione è materialmente determinata, non solo in relazione alla definizione delle competenze regionali³⁴³, ma anche in ordine all'integrazione delle disposizioni dello statuto, purché questa non sia contraria allo statuto stesso e sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo.³⁴⁴

L'equilibrio dei rapporti finanziari così delineato potrà essere eventualmente modificato solo con una nuova intesa e nel rispetto della medesima procedura; in questo modo la finanza regionale e

³⁴³Sia sotto il profilo degli oggetti sia sotto quello delle funzioni (comprese le forme di cooperazione nei casi di interferenza o di interconnessione materiale o funzionale) e in ordine al relativo trasferimento degli uffici, del personale, dei mezzi e delle funzioni stesse.

³⁴⁴Cfr. C.C. n. 260/1990, punto 4 del considerato in diritto; ed anche la precedente sentenza: C.C. n. 20/1956. Sul punto può essere interessante osservare come nella sentenza n. 20/1956, la Consulta sostiene altresì la possibilità che le norme di attuazione contengano disposizioni *praeter legem*: ovvero che vadano ad integrare la normativa statutaria, anche aggiungendo qualche cosa, con il solo limite del rispetto delle disposizioni dello statuto e delle finalità statutarie dell'autonomia speciale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

provinciale viene blindata rispetto a possibili variazioni introdotte di imperio dal centro.³⁴⁵

La speciale procedura si rende necessaria perché gli statuti speciali sono adottati con legge costituzionale e quindi saranno modificabili soltanto con legge di pari rango, o comunque non con leggi semplici ordinarie. A questa prima giustificazione di carattere formale, ne va aggiunta una seconda di ordine sostanziale a garanzia della specialità. Infatti, attraverso l'imposizione al legislatore statale del rispetto di una serie di requisiti di ordine procedurale, quale condizione di legittimità costituzionale, si garantisce indirettamente la tutela sostanziale dell'autonomia finanziaria.³⁴⁶ In questo modo realizzando quel bilanciamento — richiesto dalla stessa giurisprudenza costituzionale³⁴⁷ - tra le ragioni della specialità e la

³⁴⁵Con l'eccezione di modifiche imposte unilateralmente dallo Stato per esigenze connesse al riequilibrio della finanza pubblica e al rispetto del patto di stabilità e dei vincoli imposti dall'ordinamento comunitario, che abbiano tuttavia il carattere della transitorietà. Si veda in tal senso: C.C. n. 82/2007 e C.C. n. 353/2004.

³⁴⁶Cfr. F. PALERMO, *La revisione dello Statuto e i suoi limiti*, in J. MARKO – S. ORTINO – F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, pp. 717 ss.

³⁴⁷Si veda – *ex plurimis* - Corte Cost. n. 353/2004 e n. 82/2007.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

tutela dell'unitarietà dell'ordinamento³⁴⁸, si mette al riparo le autonomie differenziate da un'eccessiva e irragionevole limitazione dei rispettivi poteri e prerogative³⁴⁹. In riferimento proprio al necessario contemperamento tra esigenze contrapposte, il metodo concertativo viene ad assumere particolare pregnanza sia nella procedura di revisione che in quella di attuazione dello statuto.³⁵⁰

L'attuale disciplina statutaria, introdotta dalla legge finanziaria 2010, dedica all'art. 79, terzo comma dello Statuto ai meccanismi di coordinamento della finanza pubblica, in modo che "al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo".

Per quanto riguarda le entrate tributarie della Regione del T.A.A. e delle Province autonome, con la legge finanziaria 2010, la quota delle

³⁴⁸ Entrambi i valori godono di copertura costituzionale, rispettivamente all'art. 116 e all'art. 5.

³⁴⁹D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria*, cit..

³⁵⁰ M. MARCANTONI – G. POSTAL – R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011)*, Franco Angeli, TSM – Trentino School of Management, Volume I, 2011, pagg. 283 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

entrate tributarie dello Stato percette nel territorio è stata elevata a 9/10, ai sensi dell'articolo 75 dello Statuto³⁵¹.

Lo stesso statuto devolve alla Regione – *ex* dell'art. 69³⁵² – e alle Province autonome – *ex* dell'art. 70³⁵³ – dei proventi di alcune

³⁵¹ L'articolo 75 dello Statuto del T.A.A. stabilisce che: "Sono attribuite alle Province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nei rispettivi territori provinciali:

a) i nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa;

b) lettera abrogata dall'art. 2, comma 107, lettera a) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010);

c) i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province;

d) i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni;

e) i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali (Lettera sostituita dall'art. 2, comma 107, lett. e) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 - legge finanziaria 2010;

f) i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province, nonché i nove decimi delle accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati;

g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici".

³⁵² L'articolo 69 dello Statuto del T.A.A. prevede che: "Sono devoluti alla Regione i proventi delle imposte ipotecarie percette nel suo territorio, relative ai beni situati nello stesso. Sono altresì devolute alla Regione le

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

imposte precette nei rispettivi territori e prevede tributi propri, regionali e provinciali – *ex artt. 72 -73*.³⁵⁴

seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nel territorio regionale:

- a) i nove decimi delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni;
- b) i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'art. 38-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, determinata assumendo a riferimento i consumi finali;
- c) i nove decimi del provento del lotto, al netto delle vincite.

³⁵³ È devoluto alle Province il provento dell'imposta erariale, riscossa nei rispettivi territori, sull'energia elettrica ivi consumata.

³⁵⁴ Più *amplius, infra*.

L'articolo 72 dello Statuto del T.A.A. sancisce che: "Le Province possono stabilire imposte e tasse sul turismo". Invece, l'articolo 73 dello statuto del T.A.A. stabilisce che: "La Regione e le Province hanno facoltà di istituire con leggi tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, nelle materie di rispettiva competenza. Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri.

1-bis Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purchè nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

IV. V. Il nuovo assetto finanziario alla luce dell'Accordo di Milano.

Con l'Accordo di Milano la Regione e le Province autonome di Trento e Bolzano³⁵⁵ hanno visto estendersi il principio del ritorno dei 9/10 a pressoché tutti i tributi riferibili al territorio della Regione e delle Province, ma hanno rinunciato ai trasferimenti statali (per un importo annuo per ciascuna Provincia di circa 500 milioni) e si sono assunte gli oneri finanziari relativi all'esercizio di ulteriori funzioni statali, conseguendo così il duplice effetto di contribuire al

³⁵⁵Per una fotografia della finanza regionale e provinciale prima dell'intesa del 30 novembre 2009, si veda: T. BENEDIKTER, *The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen*, in J. WOELK, F. PALERMO, J. MARKO, *European Academy Bozen/Bolzano (edited by), Tolerance through law* cit., pp. 105 ss.; G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 475 ss.; G. LUN, O. LECHUER, *Entrate e spese pubbliche in Alto Adige. Anni 1996 – 2007*, Istituto di Ricerca Economica, Camera di Commercio, Industria e Artigianato di Bolzano, 2009; G. PELLEGRINI, *Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, L. VOLTMER, J. WOELK, (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen / Südtirol Nomos*, Baden-Baden, 2005, pp. 227 ss.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

riequilibrio della finanza pubblica³⁵⁶ e di accrescere e valorizzare la propria autonomia.³⁵⁷

Attraverso la previsione pressoché generalizzata del principio del ritorno dei nove decimi delle imposte, l'intesa valorizza appieno le potenzialità dell'assetto finanziario speciale³⁵⁸.

L'ipotesi della compartecipazione viene infatti estesa a voci che prima non erano previste, quali ad esempio le accise sui prodotti

³⁵⁶Il contributo della finanza regionale e provinciale consente un risparmio di spesa e una conseguente maggiore disponibilità di risorse, che viene recuperato nel bilancio statale già a partire dall'anno finanziario 2010, poiché le somme relative sono state inserite in un emendamento alla Legge Finanziaria 2010.

³⁵⁷ COTTONE N., *Finanziaria 2010: tutte le novità dalla A alla Z*, cit. L'articolo evidenzia gli effetti positivi delle disposizioni dell'accordo di Milano sul saldo netto da finanziare, i quali «sono stimati in 1.117,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2010. Tuttavia sull'indebitamento netto essi si riducono a 500 milioni di euro per anno in quanto, in considerazione delle somme dovute alle Province per lo svolgimento di funzioni statali delegate e per quote loro spettanti sino all'esercizio 2009, lo Stato riconosce per un decennio alle Province autonome una somma annua di 617,5 milioni di euro».

³⁵⁸Si vedano gli articoli 69-71 e 75 del "nuovo" Statuto. Si osservi che per "nuovo" Statuto si intende lo Statuto di autonomia del Trentino – Alto Adige come risulta dopo l'entrata in vigore della Legge Finanziaria 2010, che recepisce il testo dell'Accordo di Milano; mentre per "vecchio" Statuto si intende la normativa antecedentemente in vigore.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

petroliferi e sugli altri prodotti energetici³⁵⁹, l'imposta sulle assicurazioni³⁶⁰, l'imposta sui giochi³⁶¹, il contributo dei residenti al servizio sanitario nazionale sui premi assicurativi RCA³⁶², l'IVA sui prodotti importati³⁶³, l'IRES e le imposte sostitutive sulle rendite

³⁵⁹Ai sensi del nuovo art. 75, comma I, lettera O, il parametro di riferimento per determinare l'ammontare della compartecipazione è: a) l'ubicazione degli impianti di distribuzione nel territorio delle Province, per i prodotti petroliferi; b) il luogo di consumazione, per gli altri prodotti energetici.

³⁶⁰Ad esclusione di quella per la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore. L'imposta viene attribuita — ai sensi dell'art. 75 *bis* dello "nuovo" Statuto e del comma 111, art. 2, Legge n. 191/2009 - attraverso uno speciale meccanismo che tiene conto della distribuzione provinciale dei premi, così come contabilizzati dalle imprese di assicurazione accertati dall'ISVAP — Istituto per la vigilanza delle assicurazioni private e di interesse collettivo.

³⁶¹Ai sensi del "nuovo" art. 69, comma 2, lettera c), dello Statuto.

³⁶²Il quale, a partire dal 10 gennaio 2010, verrà quindi attribuito — ai sensi del comma 110, art. 2, della Legge n. 191/2009 - alla rispettiva Provincia e non più versato quale contributo a favore del Servizio Sanitario Nazionale, come prevederebbe invece l'art. 334 del D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle assicurazioni private.

³⁶³Sotto il vigore del regime finanziario precedente, l'art. 75 dello Statuto disponeva che alle Province spettavano i quattro decimi dell'IVA relativa all'importazione, riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella proporzione del 53% alla Provincia di Bolzano e del 47% alla Provincia di Trento. A seguito dell'accordo, l'art. 75, comma 1, lettera e), nella sua nuova formulazione dispone che alla Province spettano invece i nove decimi dell'IVA relativa all'importazione, da calcolare in modo diverso, ovvero prendendo come riferimento i consumi finali. Questa voce è stimata per un ammontare pari a 115 milioni di euro (dato tratto dal sito: www.cisltn.it). Inoltre, l'articolo 69, comma 2, lettera d) — ora abrogato - prevedeva che

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

finanziarie³⁶⁴. Il principio risulta poi potenziato dalla novità contenuta nella previsione di cui al nuovo articolo 75 *bis* dello Statuto³⁶⁵. La disposizione richiamata dispone infatti il recupero non solo delle entrate percepite nel territorio, ma anche di quelle afferenti all'ambito regionale e provinciale, benché affluite ad uffici situati

una quota pari a 0,5 decimi dell'IVA relativa all'importazione, riscossa nel territorio regionale, fosse devoluta alla Regione.

³⁶⁴Il cui gettito verrà ora calcolato o sulla base del procedimento definito al comma 2, dell'art. 75 *bis* – per cui si rinvia alla nota successiva – oppure, nel caso non sia possibile pervenire ad una determinazione dell'ammontare con tale procedura, si procederà ad una quantificazione sulla base del rapporto tra PIL nazionale e locale. L'ammontare delle entrate riconducibili a questa voce si dovrebbe aggirare sui 40 milioni di euro (dato tratto dal sito: www.cisltn.it).

³⁶⁵ L'articolo 75 *bis* prevede che:

“1. Nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla regione e alle province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della regione e delle rispettive province.

2. La determinazione delle quote di cui al comma 1 è effettuata assumendo a riferimento indicatori od ogni altra documentazione idonea alla valutazione dei fenomeni economici che hanno luogo nel territorio regionale e provinciale.

3. Salvo quanto diversamente disposto con le disposizioni di cui all'art. 107, i gettiti di spettanza provinciale dell'imposta sul reddito delle società e delle imposte sostitutive sui redditi di capitale, qualora non sia possibile la determinazione con le modalità di cui al comma 2, sono quantificati sulla base dell'incidenza media dei medesimi tributi sul prodotto interno lordo (PIL) nazionale da applicare al PIL regionale o provinciale accertato dall'Istituto nazionale di statistica”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

fuori dal territorio di riferimento.³⁶⁶ Il nuovo assetto finanziario risulta quindi essere profondamente dipendente dall'andamento dell'economia locale, in questo modo determinando una forte responsabilizzazione delle Province e realizzando quindi uno degli obiettivi che tipicamente giustificano politiche fiscali in senso federale. Le Province e la Regione godevano di una certa autonomia impositiva già sotto il regime dell'assetto finanziario precedente,³⁶⁷ ma nella nuova formulazione dello Statuto, quale risulta dal recepimento delle previsioni di cui all'Accordo di Milano, questa potestà ne esce rafforzata. Con l'intesa viene, ad esempio, introdotto

³⁶⁶Ai sensi dell'art. 75 *bis*, comma 2, per la determinazione dell'ammontare di spettanza della Regione e delle Province si deve procedere prendendo come riferimento indicatori o altra documentazione idonea per valutare i fenomeni economici che hanno luogo sul territorio interessato. Rispetto a questa previsione normativa può essere interessante richiamare la recentissima pronuncia della Corte Costituzionale 25 marzo 2010, n. 116, in cui la Consulta — rivedendo un suo precedente orientamento (cfr. C.C. n. 306/2004 e n. 138/1999) - afferma il principio che spettano, nel caso di specie, alla Regione Sicilia solo le entrate erariali riscosse nell'ambito regionale, non rilevando il luogo in cui si è verificato il presupposto dell'imposizione tributaria. Presupposto per l'attribuzione del gettito erariale alla Regione è infatti la riscossione da parte di uffici situati sul territorio, a meno che per contingenti esigenze amministrative la riscossione non sia stata dirottata ad uffici situati fuori dal territorio regionale. In quest'ultimo caso spetterebbe alla Regione il diritto ai relativi gettiti.

³⁶⁷Ai sensi dell'art. 72 e 73, comma 1, del "vecchio" Statuto.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

un esplicito riferimento alle tasse automobilistiche, affermando che, se vengono istituite con legge provinciale, costituiscono tributi propri³⁶⁸. La stessa norma prevede altresì la potestà per la Provincia di variare le aliquote e di prevedere deduzioni, esenzioni o agevolazioni, con riferimento a quei tributi erariali per i quali lo Stato ammette questa possibilità e nei limiti delle aliquote superiori definite dal centro.³⁶⁹ È prevista inoltre la possibilità, sempre in capo alle Province e con riferimento alle materie di competenza provinciale, di istituire nuovi tributi locali.³⁷⁰

Un altro importante cambiamento si osserva in ordine alla competenza degli enti locali nella determinazione della propria pressione fiscale. Infatti, per quanto riguarda i tributi locali istituiti con legge dello Stato, la Provincia potrà autorizzare gli enti locali a modificare le aliquote e a introdurre deduzioni, esenzioni o

³⁶⁸Così, art. 73, comma 1 *bis* del “nuovo” statuto.

³⁶⁹Le Province potranno pertanto incidere sulla determinazione della pressione fiscale, con l’unico limite del rispetto delle aliquote superiori (tetto massimo) fissate dalla legge statale. Tra i tributi interessati si richiama l’Irap, l’Ici (con l’eccezione dell’Ici sulla prima casa che è stata abolita), l’addizionale comunale e regionale Irpef, l’addizionale sui consumi di energia elettrica.

³⁷⁰Ai sensi dell’art. 80, comma 1-*bis*, del “nuovo” statuto.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

agevolazioni, purché si operi nei limiti delle aliquote superiori.³⁷¹ Un vantaggio ulteriore - sempre in termini di responsabilizzazione - si ha con l'attribuzione al livello provinciale della competenza a determinare gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e a provvedere alle funzioni di coordinamento degli enti locali. Le Province, pur dovendo agire nei limiti degli obiettivi complessivi della finanza pubblica, diventeranno quindi responsabili a cascata del controllo di gestione sugli altri enti locali.³⁷²

Un rafforzamento dell'autonomia deriva anche dall'introduzione di un meccanismo di accredito diretto alla Regione e alle Province dei gettiti erariali di rispettiva spettanza. Il sistema è operativo dal 10 gennaio 2011 e prevede l'eliminazione del passaggio intermedio per il Ministero dell'Economia.³⁷³ Un consolidamento dell'autonomia finanziaria si è avuto anche con la previsione del coinvolgimento delle Province nell'attività di accertamento dei tributi.³⁷⁴ La

³⁷¹ Sempre ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1-*bis* dell'art. 80 nella sua nuova formulazione.

³⁷² Così, comma III, art. 79, del "nuovo" Statuto. Di conseguenza, passerà alle Province il controllo sui Comuni, la Camera di Commercio, l'Università e l'Azienda sanitaria, fino ad ora esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei Conti. Alla Corte rimarrà tuttavia la funzione giurisdizionale.

³⁷³ Così, comma 108, art. 2, Legge n. 191/2009.

³⁷⁴ Nella sostanza la Provincia potrà indirizzare i controlli. La base giuridica è l'art. 82, nella sua nuova formulazione.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

previsione di un coinvolgimento del livello provinciale si è reso opportuna a seguito dell'applicazione pressoché generalizzata principio del ritorno dei 9/10, in cui si individuano come principali beneficiari proprio le Province. Da questa cooperazione è derivata una maggiore efficienza dell'accertamento tributario e una generale coerenza del sistema di accertamento rispetto sia ai territori limitrofi che, più in generale, allo Stato italiano.

Sempre sul versante delle entrate, è stato inoltre fissato l'ammontare del rimborso dovuto dallo Stato per le spese sostenute dalla Province nell'esercizio delle funzioni delegate, in materia di scuola, viabilità statale, motorizzazione civile, collocamento al lavoro, catasto e opere idrauliche³⁷⁵. La previsione di un rimborso forfettario rappresenta un importante passo avanti, poiché sotto il vigore del vecchio regime finanziario per la quantificazione di queste somme erano previsti dei meccanismi di calcolo molto complessi, che di fatto ne hanno determinato la mancata erogazione.

³⁷⁵Ex comma 113, dell'art. 2, della Legge n. 191/2009, per la scuola l'importo è determinato in 250 milioni annui, per il 2010 e gli anni successivi, e in 100 milioni per gli arretrati a tutto il 2009. Invece, l'onere a carico dello Stato per le altre funzioni delegate, ai sensi del comma 112, è fissato in 50 milioni annui per ciascuna Provincia. Si è stabilito altresì che le somme sono corrisposte a partire dall'anno finanziario 2010.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Sul lato della riduzione delle entrate, una delle maggiori variazioni riguarda la soppressione della c.d. quota variabile, ovvero di quelle risorse economiche il cui ammontare veniva contrattato annualmente con il Governo.³⁷⁶ Vengono inoltre eliminate la somma sostitutiva

³⁷⁶Lo Statuto di autonomia adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 basava l'assetto finanziario dell'autonomia su entrate legate all'andamento dell'economia locale, ovvero su tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e quote di tributi riscossi a livello regionale. Il primo Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, adottato con L. cost. 26 febbraio 1948, n. 5 e rimasto in vigore fino al 1971, legava la finanza regionale e provinciale all'andamento dell'economia locale, individuando quali fonti esclusive le compartecipazioni a tributi erariali, i tributi propri e le quote di tributi riscossi a livello regionale. La c.d. quota variabile è stata introdotta quale fonte ulteriore solamente nel secondo Statuto di autonomia, adottato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e precisamente all'art. 78 dello Statuto. La sua rilevanza nell'assetto finanziario locale ha subito alterne vicende. Inizialmente il suo ammontare doveva rappresentare una parte residuale delle entrate complessive; successivamente il suo valore è cresciuto notevolmente, per poi diminuire nuovamente con la riforma introdotta con Legge n. 386/1989. Oggi questa voce è stata eliminata: l'articolo 78 infatti è stato abrogato ai sensi e per gli effetti di cui al comma 107, art. 2, L. n. 191/2009. Per un approfondimento sul significato e sulla rilevanza della c.d. quota variabile per l'autonomia finanziaria del Trentino – Alto Adige, si rinvia a: G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, pp. 453 Ss.; ed anche, G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, (a cura di), *L'ordinamento speciale cit.*, pp. 500 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

all’IVA sulle importazioni³⁷⁷, e i contributi provenienti dalle leggi di settore, fatta eccezione per l’accesso ai fondi comunitari.³⁷⁸ Oltre a queste rinunce, che si traducono in una diminuzione delle entrate rispetto al regime finanziario precedente, vanno aggiunti gli oneri finanziari relativi all’esercizio di ulteriori funzioni statali, anche delegate,³⁷⁹ nonché il finanziamento di progetti ed iniziative di

³⁷⁷La previsione della somma sostitutiva all’IVA relativa all’importazione era contenuta all’articolo 6 della Legge 30 novembre 1989, n. 386, disposizione ora abrogata dall’art. 2, comma 109 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (questo comma contiene anche le disposizioni transitorie connesse all’abrogazione). Le entrate riconducibili sotto questa voce erano pari a 300 milioni di euro circa (dato tratto dal sito: www.cisltn.it).

³⁷⁸La previsione di cui all’art. 5, Legge 386/1989, per cui le Province autonome erano ammesse a partecipare al riparto di trasferimenti statali sulla base di specifiche leggi di settore (valore medio 2006-2008: circa 80 milioni, dato ripreso dal sito: www.cisltn.it) era comunque destinata a scomparire ai sensi dell’art. 8, L. 42/2009, poiché il modello di federalismo fiscale delineato nei suoi tratti dalla norma de qua fonda l’autonomia finanziaria regionale su tributi propri e devoluzioni di tributi erariali, limitando la possibilità di beneficiare di trasferimenti aggiuntivi solo ai territori svantaggiati o per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. Sebbene, a dire il vero, l’art. 8 non rientri tra le disposizioni della legge delega riferibili alle autonomie speciali.

³⁷⁹*Ex* art. 79, comma I, lettera e), “nuovo” Statuto e con riferimento ai commi 117-125, art. 2, legge n. 191/2009.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

competenza statale, a favore dei territori confinanti,³⁸⁰ per sopperire ai disagi legati alla loro peculiarità di “territori di confine”.³⁸¹

La base giuridica è l’articolo 79 dello Statuto nella sua nuova formulazione,³⁸² in cui vengono definite le modalità e i maggiori oneri assunti per determinare il concorso della Regione e delle Province³⁸³ agli obiettivi di perequazione e solidarietà, agli obblighi

³⁸⁰Il riferimento è al comma 117, art. 2, legge n. 16 1/2009, in cui si prevede la stipula di accordi tra il Ministro dell’Economia e delle Finanze con ciascuna Provincia, da stipulare previo parere con le Regioni interessate. Il comma successivo (118) prevede altresì l’istituzione di un organismo di indirizzo, composto da rappresentanti dello Stato, delle due Province autonome e di ciascuna delle Regioni ordinarie confinanti. Ad esso spetterà la gestione dei progetti, assumendo il compito di definire — ai sensi dei commi 119 e 120 - gli indirizzi per la valutazione e l’approvazione dei progetti, sulla base di un DPCM, adottato d’intesa con le Province, nel quale verranno individuate le linee guida e i criteri direttivi. Il DPCM disporrà altresì la nomina dell’organismo di indirizzo.

³⁸¹Si prevede la creazione di un fondo speciale in cui ciascuna Provincia dovrà stanziare 40 milioni di euro all’anno per i comuni confinanti della Provincia di Sondrio (Bormio, confinante con Trento, e Valfurva, confinante con entrambe le Province autonome) e di quella di Belluno (complessivamente 15 comuni, di cui li confinanti con la Provincia di Trento, 3 con quella di Bolzano e uno con entrambe le Province autonome).

³⁸²Il testo precedente conteneva solamente un riferimento alla Costituzione (art. 119, comma 3), con la specificazione della sua applicabilità alle Province autonome di Trento e Bolzano.

³⁸³*Ex* art. 79, comma 1, lettera c), gli oneri sono assunti dalle Province — per un ammontare pari a 100 milioni annui ciascuna — già dal 2010. Inoltre, ai sensi del comma IV, art. 79, le disposizioni statali in materia - in linea con il

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

derivanti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica, in attuazione della previsione normativa di cui all'articolo 27 della Legge delega³⁸⁴.

Per quanto riguarda in particolare il trasferimento di ulteriori funzioni, con l'Accordo viene delegata la competenza in materia di ammortizzatori sociali, a carico di entrambe le Province e senza oneri per lo Stato.³⁸⁵ Si prevede inoltre il trasferimento alla Provincia di Trento del finanziamento e delle funzioni statali relative all'Università degli Studi di Trento.³⁸⁶ Con riferimento invece agli oneri a carico della Provincia di Bolzano, è stata concordata l'assunzione del finanziamento per la Libera Università di Bolzano,

disposto di cui all'art. 27 della Legge 42/2009 - non trovano applicazione con riferimento ai tre enti autonomi, essendo sostituite dal disposto di cui all'art. 79, nel rispetto dei limiti posti dall'art. 4 e 5 dello Statuto.

³⁸⁴Il comma 3, art. 79, del "nuovo" Statuto, stabilisce inoltre che al fine di determinare il concorso agli obiettivi della finanza pubblica, la partecipazione della Regione e delle Province al Patto di stabilità sarà d'ora in poi concordata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e verrà calcolata con il meccanismo dei saldi di bilancio, anziché con quello basato sulle previsioni di spesa; permettendo così una programmazione delle risorse capace di rispecchiare le reali esigenze della finanza.

³⁸⁵Il riferimento normativo è al comma 124, art. 2, Legge n. 191/2009. Le Province potranno anche avvalersi dell'INPS, sulla base di accordi definiti con quest'ultimo.

³⁸⁶Così, art. 2, comma 122, Legge n. 191/2009.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dei costi per il funzionamento del Conservatorio “Claudio Monteverdi” di Bolzano, delle spese per il servizio di spedizione e recapito postale con riferimento all’ambito provinciale e il finanziamento di infrastrutture di competenza statale sul territorio provinciale.³⁸⁷ A questi si potranno aggiungere oneri e funzioni ulteriori, specificati sempre mediante accordo tra il Governo e i tre enti autonomi, nel limite di 100 milioni annui a carico di ciascuna Provincia.

Infatti, nonostante gli oneri a carico delle Province per l’esercizio delle ulteriori funzioni siano stati puntualmente definiti nell’Accordo di Milano con riferimento al loro tetto massimo, le funzioni che verranno trasferite non sono state individuate nella loro totalità e, soprattutto, nel caso di funzioni condivise tra Stato e Province autonome, manca una definizione dettagliata dei contorni e delle modalità di esercizio delle rispettive competenze.

Questi oneri, insieme alla cancellazione delle voci menzionate dal bilancio regionale e provinciale, costituiscono il contributo

³⁸⁷Così, art. 2, comma 123, Legge n. 191 del 2009.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

finanziario agli obiettivi della finanza pubblica, e potranno essere modificati solo d'intesa tra le parti.³⁸⁸

Nell'intesa le parti si sono preoccupate di definire anche la disciplina transitoria, che regolerà la materia fino all'adozione delle norme di attuazione necessarie. Si è stabilito che lo Stato continuerà provvisoriamente a esercitare le funzioni trasferite, ma gli oneri relativi sono passati da subito³⁸⁹ alle Province autonome.³⁹⁰

CON ACCORDO DI MILANO (Nuovo Titolo VI Statuto)		SENZA ACCORDO (Disciplina fino al 31/12/2009)	
Minori entrate		Progressivo azzeramento	270 milioni
Quota variabile	270 milioni		-----
Somma sostitutiva IVA import	300 milioni		
Leggi settore	80 milioni	(dal 2012) *	80 milioni
Totale	650 milioni	Totale	350 milioni
Maggiori spese		(concorso riequilibrio finanza pubblica)	82 milioni
Nuove competenze e territori confine	100 milioni		
	750 milioni		
Maggiori Entrate			-----
Nuove compartecipazioni	316 milioni		
Impatto finanziario a carico della Provincia	434 milioni		432 milioni
Sblocco Arretrati	3.150 milioni		??

* soppressione dei trasferimenti di parte corrente e riduzione dei trasferimenti di ulteriori 4.500 milioni a decorrere dal 2012 (Regioni ordinarie)

³⁸⁸Ovvero, ai sensi del comma 2, art. 79, dello Statuto, nel rispetto della procedura di cui all'art. 104.

³⁸⁹A partire dal 1° gennaio 2010.

³⁹⁰Ai sensi del comma 125, art. 2, Legge n. 191/2009.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

IV. VI. I sistemi di istruzione e formazione della Regione del Trentino – Alto Adige e delle Province autonome.

Le Province autonome dispongono di competenza legislativa primaria in materia di scuola materna, assistenza scolastica e formazione professionale,³⁹¹ nonché di competenza legislativa concorrente relativamente all'istruzione elementare e secondaria.³⁹²

³⁹¹ Articolo 8 dello statuto prevede che: "Le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4, nelle seguenti materie:

- 1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto;
- 2) toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della provincia di Bolzano;
- 3) tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare;
- 4) usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive;
- 5) urbanistica e piani regolatori;
- 6) tutela del paesaggio;
- 7) usi civici;
- 8) ordinamento delle minime proprietà colturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini;
- 9) artigianato;
- 10) edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità e le attività che enti a carattere extra provinciale, esercitano nelle province con

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

finanziamenti pubblici;

11) porti lacuali;

12) fiere e mercati;

13) opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche;

14) miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere;

15) caccia e pesca;

16) apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna;

17) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale;

18) comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia;

19) assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali;

20) turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci;

21) agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica;

22) espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale;

23) costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento;

24) opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria;

25) assistenza e beneficenza pubblica;

26) scuola materna;

27) assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa;

28) edilizia scolastica;

29) addestramento e formazione professionale

³⁹² Alle Regioni ordinarie viene attribuita legislazione concorrente in materia di "istruzione" (art. 117, comma 3, Costituzione) mentre le restanti materie sopra citate rientrano nella legislazione regionale residuale, *ex art. 117, comma 4, Costituzione*, salva la competenza legislativa esclusiva statale relativamente alle "norme generali sull'istruzione", *ex art.117,*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Le materie dell'istruzione e della formazione rappresentano un esempio assai significativo di differenziazione delle funzioni realizzata non attraverso le disposizioni statutarie, ma attraverso le norme di attuazione.³⁹³ Infatti, le funzioni amministrative statali in materia di istruzione elementare e secondaria sono state integralmente trasferite alle Province autonome.

Come già anticipato, lo stesso personale insegnante delle scuole elementari e secondarie è inquadrato nei ruoli del personale provinciale, disciplinati dalla legislazione provinciale,³⁹⁴ mentre

comma 2, lett. n).

³⁹³ Il d.p.r. n. 89 del 1983 ha trasferito alla Provincia di Bolzano la competenza in materia di istruzione e formazione, mentre il d.p.r. n. 405 del 1988 l'ha attribuita a Trento.

³⁹⁴ Articolo 2, d.p.r. n. 405 del 1988 stabilisce che:

"1. Tra le attribuzioni previste dall'art. 1 sono comprese le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante - ispettivo, direttivo e docente - delle scuole ed istituti di istruzione elementare e secondaria della provincia di Trento. Fatto salvo quanto disposto dai commi 14 e 15, la provincia esercita le predette funzioni a decorrere dal 10 gennaio 1996.

2. Con legge provinciale, da emanarsi nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, la provincia istituisce i ruoli del personale di cui al comma 1 e ne determina la consistenza organica.

3. La provincia disciplina con proprie leggi, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, lo stato giuridico del personale di cui al comma 1 per l'attuazione delle modifiche degli ordinamenti didattici introdotte ai sensi dell'art. 7, di quanto disposto dall'art. 2 del decreto

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni di lingua ladina della provincia di Trento, nonché per la migliore utilizzazione del personale stesso anche al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica nonché per una più efficace organizzazione della scuola.

4. Gli istituti e le materie del rapporto di lavoro non riservati alla legge secondo i principi recati dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, sono disciplinati nei limiti di cui all'articolo 4 dello statuto, sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da contratti collettivi provinciali volti al perseguimento degli obiettivi posti dall'ordinamento scolastico e al perseguimento delle finalità di cui al comma 3, garantendo il rispetto del trattamento economico fondamentale previsto dai rispettivi contratti collettivi nazionali, nonché il rispetto delle qualifiche e del trattamento di previdenza previsto dalle vigenti normative. Ove, per il perseguimento dei predetti obiettivi e finalità, prevedano prestazioni lavorative ordinarie quantitativamente superiori rispetto a quelle previste dai contratti collettivi nazionali, i contratti collettivi provinciali prevedono altresì un trattamento economico fondamentale aggiuntivo correlato alle maggiori prestazioni e distinto da quello previsto dai contratti collettivi nazionali medesimi. Per il personale insegnante che cessa dal servizio, ai fini del calcolo della pensione il trattamento economico fondamentale aggiuntivo previsto dai contratti collettivi provinciali, salvo che il lavoratore sia soggetto al, ovvero opti per il, sistema contributivo, è computato come retribuzione accessoria. I predetti contratti possono altresì disciplinare, senza oneri a carico dello Stato, forme di previdenza e di assistenza sanitaria integrative. Per assicurare l'attuazione delle finalità di cui al comma 3, la Provincia autonoma di Trento definisce, previa intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, apposite misure per la determinazione dei tempi e delle modalità per la mobilità del personale insegnante tra il territorio provinciale e il restante territorio nazionale; a tale fine, in applicazione di quanto disposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, la

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

provincia può indire una conferenza di servizi secondo quanto disposto dall'articolo 14 e seguenti della medesima legge.

5. In caso di trasferimento del personale di cui al comma 1 ad uffici, istituti o scuole del restante territorio dello Stato cessano di applicarsi la normativa e i contratti collettivi provinciali, nonché i contratti di lavoro individuali stipulati con la Provincia autonoma di Trento e acquistano integralmente efficacia la normativa e i contratti collettivi nazionali, con la sottoscrizione di un nuovo contratto individuale con l'amministrazione statale competente. A tale fine l'ente di nuova appartenenza provvede alla ricostruzione della carriera del personale trasferito ai sensi dei rispettivi contratti collettivi, garantendo comunque parità di trattamento con il personale già in servizio nel rispettivo ruolo. Le disposizioni del presente comma sono espressamente richiamate nei contratti collettivi nazionali del personale del comparto scuola e nei contratti collettivi provinciali di cui al comma 4.

6. omissis.

7. Fino all'adozione delle leggi provinciali di cui al comma 3 e dei contratti collettivi provinciali di cui al comma 4, ovvero per quanto dagli stessi non disciplinato, al personale insegnante appartenente ai ruoli di cui al comma 2 e al personale docente supplente in servizio nelle scuole della provincia si applicano, per quanto concerne lo stato giuridico e il trattamento economico, le norme vigenti per il corrispondente personale degli uffici, scuole ed istituti funzionanti nel restante territorio dello Stato.

8. Salvo quanto disposto dai commi 14 e 15, il trattamento economico del personale appartenente ai ruoli di cui al comma 2 e del personale supplente, ivi compresi gli oneri contributivi relativi alla previdenza e all'assistenza previsti per il corrispondente personale della scuola statale, è a carico del bilancio della provincia.

9. Il consiglio scolastico provinciale esercita, in materia di stato giuridico del personale appartenente ai ruoli di cui al comma 2, le competenze attribuite al consiglio nazionale della pubblica istruzione.

10. Il personale appartenente ai ruoli di cui al comma 2 può essere trasferito, a domanda, ad uffici, istituti e scuole del restante territorio

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

nazionale, con passaggio ai relativi ruoli; parimenti il corrispondente personale in servizio presso uffici, istituti e scuole del restante territorio nazionale può essere trasferito, a domanda, con passaggio ai ruoli di cui al comma 2, ai corrispondenti uffici, istituti e scuole della provincia.

11. Per le finalità di cui al comma 10 si applicano le norme vigenti per i trasferimenti del personale ispettivo, direttivo e docente, eventualmente modificate e integrate ai sensi dei commi 3, 4 e 5.

12. Il servizio prestato nei ruoli di provenienza è valutato a tutti gli effetti. Per la ricongiunzione dei servizi ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza si applicano le norme vigenti in materia.

13. Il personale insegnante di cui al comma 1, di ruolo e non di ruolo, delle scuole elementari e secondarie della provincia di Trento partecipa sul piano nazionale alla formazione delle rappresentanze delle rispettive categorie in seno al consiglio nazionale della pubblica istruzione.

14. Il personale insegnante di cui al comma 1, in ruolo alla data del 1° settembre 1996 nelle scuole ed istituti d'istruzione elementare e secondaria della provincia di Trento, è inquadrato, con effetto dalla medesima data, nei ruoli istituiti ai sensi del comma 2, conservando la posizione giuridica ed il trattamento economico in godimento.

15. Dalla data del 1° gennaio 1996 e fino all'inquadramento nei ruoli di cui al comma 2 il personale di ruolo e non di ruolo di cui al presente articolo è messo a disposizione della provincia. In tale periodo alla gestione giuridica, retributiva e previdenziale di detto personale continua a provvedere la competente amministrazione statale, con rivalsa a carico della provincia, in relazione a quanto disposto dal comma 2 dell'art. 34 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, degli oneri complessivamente sostenuti dal 1° gennaio 1996 fino alla data di inquadramento nei ruoli di cui al comma 2. Detti oneri sono recuperati dal Ministero del tesoro, per ciascun anno di riferimento, sulle erogazioni spettanti alla provincia a qualunque titolo.

16. A far data dal 1° settembre 1996 il personale avente titolo alla nomina in ruolo per effetto dell'inclusione in graduatorie di concorsi per titoli ed esami o per soli titoli operanti alla data predetta, ovvero che sarà utilmente incluso in graduatorie conseguenti a concorsi per titoli ed esami o per soli

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

viene soppresso il provveditorato agli studi³⁹⁵ e la successiva sovrintendenza scolastica (agenzia amministrativa dotata di autonomia amministrativa e contabile) viene sostituita con una struttura interna all'apparato amministrativo della Provincia autonoma di Trento.³⁹⁶

La disciplina dettata dalle norme di attuazione è stata implementata dalla legislazione provinciale costruendo un vero e proprio "sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino"³⁹⁷ dove lo Stato non ha più il ruolo da protagonista che mantiene nel resto d'Italia.

IV. VII. L'università degli Studi di Trento: un modello di "eccellenza".

In Italia l'Università nelle classifiche internazionali si colloca molto in basso nelle graduatorie sulla capacità di richiamo di studenti e dottorandi stranieri. È noto peraltro il c.d. il fenomeno della "fuga

titoli già banditi alla medesima data, all'atto della nomina è iscritto nei ruoli di cui al comma 2".

³⁹⁵ *Ex* articolo 16, comma 7, d.p.r. n. 405 del 1988.

³⁹⁶ *Ex* articolo 9, comma 1, legge provinciale n. 5 del 2005.

³⁹⁷ La legge provinciale sulla scuola del 7 agosto 2006 n. 5 ha dettato complessivamente la materia.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dei cervelli”, cioè l’elevata percentuale di ricercatori che migrano all’estero.

Il nostro paese è – tra quelli più industrializzati – con il minor numero di laureati e, allo stesso tempo, il maggior numero di laureati disoccupati. È un’anomalia su cui è necessario riflettere e che bisogna cercare di correggere: lo scarso impiego di laureati nel mondo del lavoro limita infatti la possibilità d’innovazione e la competitività delle aziende italiane.

Diversi sono le cause di questo paradosso, ma certamente la scarsa autonomia data alle Università che risultano più eccellenti impedisce che questa anomala situazione possa mutare.

In questo contesto si colloca il caso dell’Università di Trento, che rappresenta un punto di analisi interessante perché è stata uno dei fattori che maggiormente ha inciso nello sviluppo del territorio trentino nei decenni scorsi, portando professionalità, apertura culturale e sociale, favorendo quella vocazione del Trentino di essere crocevia, luogo di incontro tra popoli e culture.

Oggi è ai primi posti delle classifiche tra le Università italiane, e questo in particolare grazie alla vocazione internazionale ed ai servizi offerti.³⁹⁸

³⁹⁸ La classifica del CENSIS del 2010 pone l’Università di Trento come la

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Con il c.d. “Accordo di Milano” si è aperta un’ulteriore possibilità di sviluppo. Tale accordo – come già anticipato – è stato siglato con il Governo centrale e la Provincia autonoma di Trento il 30 novembre 2009 e inserito nella legge finanziaria statale per il 2010 (dicembre 2009). In particolare, con questa intesa la Provincia autonoma di Trento partecipa al federalismo fiscale e ai relativi oneri di perequazione e solidarietà tra le Regioni italiane, accollandosi tra l’altro gli oneri finanziari relativi all’Università (dal 1° gennaio 2010) e recependo la delega dallo Stato delle funzioni relative all’Università stessa (da esercitare ovviamente nel rispetto dei principi della legislazione nazionale e della garanzia costituzionale dell’autonomia dell’Università).

Il 29 gennaio del 2010 la Giunta provinciale ha dato seguito al contenuto dell’accordo costituendo una Commissione di esperti, per

migliore tra le università di media grandezza (tra i 10.000 e i 20.000 iscritti) e seconda nella classifica assoluta, dopo il politecnico di Torino. Il parametro di riferimento è l’internalizzazione, quale elemento di apertura oltre ogni confine geografico e culturale, strumento ineludibile di arricchimento in esperienza e in conoscenza; nel contempo, internalizzazione intesa come capacità di attrazione – per organizzazione strutturale, nella didattica e nel livello di ricerca scientifica – di docenti e di studenti da altre nazioni. Il Centro Microsof di Povo, inaugurato nel 2005, è motivo di massima considerazione nella ricerca universitaria.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

approfondire adeguatamente la questione della nuova competenza in materia di Università che non ha precedenti nell'ambito dell'ordinamento italiano, e in particolare per valutare l'impatto finanziario della delega, impostando un progetto di legge provinciale per una disciplina organica dell'esercizio delle nuove funzioni delegate. La Commissione è chiamata a sviluppare un progetto che, ispirandosi ai principi più innovativi già presenti nella legge istitutiva dell'Ateneo trentino (del 1982), salvaguardi e sviluppi la sua vocazione internazionale e il perseguimento dell'obiettivo dell'eccellenza scientifica.

È del luglio del 2010 il "Rapporto della Commissione per l'Università". Fra le indicazioni in esso contenute, oltre a quelle riguardanti gli scenari della *governance* generale dell'Ateneo, si suggerisce un nuovo sistema di finanziamento che consenta un efficace processo di programmazione pluriennale, un approccio innovativo al reclutamento delle risorse umane (in particolare dei docenti), più posti letto per gli studenti fuori sede³⁹⁹ e una politica

³⁹⁹ In termini qualitativi, l'offerta attuale di alloggi da parte dell'Opera Universitaria agli studenti è competitiva, anche in considerazione dei nuovi prossimi interventi, già programmati e finanziati. Sul piano quantitativo a fronte di circa 1.500 posti letto disponibili, che consentono di ospitare un buon numero di studenti fuori sede, sono previsti almeno altri 1.000 nuovi

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

delle borse di studio basata ancora maggiormente sul merito e la motivazione⁴⁰⁰. La delega ha rappresentato quindi un'occasione

posti.

⁴⁰⁰ L'Opera Universitaria è, attualmente, tra i pochi enti per il diritto allo studio in grado di corrispondere la borsa di studio a tutti gli aventi diritto. Tuttavia, se si considera il cambiamento delle caratteristiche di coloro che accedono all'Università avvenuto negli ultimi 20 anni, il sistema attuale presenta significative aree di possibile miglioramento. In particolare, nel rapporto finale della Commissione per l'attuazione della Delega delle funzioni statali per l'Università di Trento alla Provincia Autonoma di Trento del 19 luglio 2010 si sottolinea la necessità - tenuto conto della percentuale di abbandono dopo il primo anno soprattutto da parte di chi è pendolare (superiore al 25%) - di individuare criteri di assegnazione delle borse di studio più tarate sul merito e sulle effettive motivazioni allo studio, anche incentivando la residenzialità nei pressi del luogo di studio. Inoltre, è stata segnalata l'opportunità di affiancare alle borse di studio un sistema di prestiti d'onore, per quegli studenti eleggibili da un punto di vista economico, ma con un merito inferiore o non valutabile. Dopo il primo anno e alla luce dei risultati raggiunti, il debito monetario potrà essere riassorbito e trasformato in borsa di studio. Saranno poi previsti altri possibili correttivi volti a premiare il merito quali, a titolo esemplificativo: numero chiuso, forme di premialità rigorose e calibrate, iscrizioni a specifici percorsi formativi, soggiorni all'estero, scambi internazionali o quanto altro idoneo ad aiutare concretamente chi davvero studia o vuole studiare.

Si segnala che il meccanismo di esonero dalle tasse universitarie associato alla borsa di studio impedisce una reale indipendenza tra politiche del diritto allo studio e impatto gestionale d'ateneo (sostenibilità finanziaria), a tal fine - nel rapporto finale del 19 luglio 2010 - è stato deciso di eliminare tale meccanismo con un corrispondente innalzamento dell'importo delle borse.

Infine, la Provincia Autonoma di Trento, assieme all'Opera Universitaria e

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

importante per varare una sperimentazione finalizzata a consentire un salto di qualità nella ricerca scientifica locale e nazionale e ha offerto, in questa fase di riforma, un contributo al sistema universitario italiano indicando possibili soluzioni collaudate.

Il percorso giuridico previsto è il seguente: il consolidamento della delega statale alla Provincia in materia di Università con una specifica norma di attuazione; la definizione di una legge provinciale; l'approvazione di un nuovo Statuto dell'Università.

Il 22 marzo 2011 Commissione paritetica per le norme di attuazione dello Statuto del Trentino Alto Adige ha adottato il testo dello schema di norma di attuazione, proposto nella sua prima versione dalla Provincia autonoma⁴⁰¹.

all'Università di Trento, intende rivedere la definizione e il governo delle politiche per il diritto allo studio in modo che queste possano integrarsi, in una visione unitaria, con le altre politiche di sostegno e incentivazione rivolte agli studenti. L'attuazione delle politiche per il diritto allo studio sono infatti azioni complesse ed articolate, che richiedono un forte coordinamento tra le parti coinvolte e una capacità di individuare strategie che sappiano affiancare alla dimensione assistenziale anche elementi meritocratici e di "orientamento" per gli studenti e di attrattività d'ateneo.

⁴⁰¹ È stato quindi inviato dal Dipartimento per gli Affari Regionali alle Amministrazioni statali competenti per acquisire i pareri. Hanno espresso parere favorevole il Ministero per l'Università e la Ricerca scientifica. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite l'Ufficio per il Coordinamento Legislativo, con nota del 2 maggio 2011 ANP/AFREG.33/5812 ha fatto pervenire una serie di osservazioni del Dipartimento della

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tra gli elementi di forza del modello universitario trentino è certamente la possibilità di svincolarsi dalla programmazione nazionale consentendo politiche di reclutamento e garanzie per la progressione di carriera per chi ha superato i concorsi - pensiamo ad esempio ai professori associati – richiamando nel territorio trentino professori con *curricula* molto prestigiosi. Inoltre, l'Università di

Ragioneria Generale dello Stato riguardanti lo schema predetto di Norma di attuazione, in particolare con riferimento all'articolo 2, commi 3 e 5, articolo 3, commi 2 e 3, nonché alcuni profili degli articoli 4 e 6.

A seguito di tali osservazioni sono stati effettuati approfondimenti in appositi incontri a livello tecnico, nei quali sono stati forniti chiarimenti e concordati perfezionamenti del testo adottato dalla Commissione paritetica il 22 marzo, che risultano evidenziati in grassetto nel nuovo testo esaminato ed approvato dalla Commissione medesima con voto unanime nella seduta del 17 maggio 2011. I perfezionamenti del testo della Norma sono anche evidenziati nella seguente relazione ai singoli articoli.

Si precisa che nel testo approvato dalla Commissione è stata recepita anche l'ultima osservazione proposta dal Ragionerie Generale della Stato, con la quale: "con riferimento al nuovo testo dello schema di norma di attuazione sull'Università degli studi di Trento, si ritiene opportuno che all'articolo 3, comma 1, siano soppresse le seguenti parole "richiamati dal presente decreto".

Le proposte emendative del Ministero dell'Economia risultano pertanto tutte accolte nel testo approvato dalla Commissione paritetica. Rimane solo il rinvio alle valutazioni politiche sul previsto concorso all'assegnazione dei fondi statali, ivi compresi quelli relativi alla mobilità dei docenti, di cui all'art. 5, comma 2, e sull'istituzione a titolo sperimentale della figura di "Research Professor" di cui all'art. 6, comma 6.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Trento continua a ricevere attraverso la Provincia i fondi statali di cui disponeva in precedenza. Infatti la Provincia ha una attenzione altissima per i servizi, per l'edilizia, per la didattica e la ricerca (ad esempio laboratori), classificandosi ai primi posti come numero di interventi. Oltretutto, anche dopo il c.d. "Accordo di Milano", si è raddoppiato l'impegno per il diritto allo studio e le residenze per studenti e ricercatori. Oltre ai fondi per l'edilizia, l'Università di Trento garantisce la borsa di studio a tutti coloro che ne hanno diritto, anche se scelgono sedi universitarie fuori dalla Provincia (ad esempio, chi si specializza in una delle migliori 50 università del suo settore riceve un prestito a tasso zero fino a 30.000 euro).

L'Università degli Studi di Trento quindi non parte da zero; il modello che si è andato costruendo nel corso degli anni è risultato essere un modello di successo, almeno nel contesto nazionale.

Questo modello riafferma in primo luogo la centralità della ricerca scientifica e della formazione di capitale umano a elevata qualificazione e l'assenza di condizionamenti esterni sulla comunità scientifica e accademica nel libero svolgimento di queste funzioni. Ne discende una pluralità di "missioni", nello svolgimento di ciascuna delle quali l'Università degli Studi di Trento deve tendere al raggiungimento di livelli di qualità allineati ai migliori standard internazionali. Si tratta delle funzioni che la Commissione Europea

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

assegna alla creazione di una “*European Higher Education Area*” (EHEA): produzione di conoscenza mediante la ricerca scientifica, formazione di capitale umano a livello variabile di specializzazione (formazione di base, specialistica, dottorale), riqualificazione del capitale umano esistente (formazione permanente), scambio di conoscenze e trasferimento dei risultati della ricerca al sistema economico, contributo allo sviluppo territoriale, contributo agli scambi internazionali di capitale umano e di saperi.

In tale contesto, assume particolare rilevanza lo sviluppo di aree scientifiche, in ambito sia umanistico sia scientifico-tecnologico, secondo un approccio *research-intensive*. La presenza di Scuole di dottorato, vero e proprio perno delle attività di ricerca, è orientata al raggiungimento di livelli di qualità ERC-grade (*European Research Council*). In questo modo l’Università degli Studi di Trento consoliderà la sua reputazione ed aprirà nuove Scuole, solo se avrà come obiettivo la prospettiva di situarle a livelli competitivi in Europa e nel mondo.

Più in generale, ne consegue un modello di università in cui ciascuna articolazione o struttura è chiamata in primo luogo a un esercizio di auto-valutazione, di individuazione delle funzioni (fra quelle indicate dalla Commissione Europea) nelle quali ritiene di potere eccellere in un quadro comparativo internazionale e di conseguente

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

definizione degli obiettivi sui quali ottenere risorse ed essere successivamente valutata.

Gli organi centrali dell'ateneo sono chiamati a valutare la congruenza fra obiettivi e risorse a disposizione della struttura da un lato e obiettivi complessivi dell'Università e risorse attivabili dall'altro. La selezione dei progetti, che necessariamente ne consegue anche ai fini della programmazione dell'ateneo, non implica una gerarchia di importanza delle diverse articolazioni e strutture ma una esigenza di allocazione ottimale delle risorse fra le diverse funzioni dell'università.

L'Università di Trento elabora pertanto un progetto strategico che stabilisce per ciascuna articolazione dell'ateneo e per ciascuna struttura un *mix* adeguato fra le diverse missioni che l'università svolge. La successiva valutazione verifica il raggiungimento o meno degli obiettivi stabiliti e in particolare il conseguimento di standard elevati di qualità nelle funzioni assegnate. Il metodo di valutazione deve essere congruente con gli obiettivi e le funzioni da valutare e ispirarsi al principio più appropriato a ciascuno di essi: il principio del giudizio indipendente dei pari, quello della *customer satisfaction*, quello degli utilizzatori dei "prodotti" dell'Università o di altri *stakeholders*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Nell'elaborazione di tale progetto strategico gli organi di governo dell'Università operano piena autonomia, assumendosi la responsabilità dell'eventuale mancato o parziale raggiungimento dei risultati attesi. La struttura amministrativa dell'ateneo si ispira a principi di responsabilità, di semplificazione delle procedure, agilità e flessibilità, volti a sostenere e facilitare il conseguimento degli obiettivi.

In sintesi la nuova autonomia dell'Università degli Studi di Trento sembra permettere una nuova progettualità informata al riconoscimento della capacità e del merito, funzionale anche a implementare una capacità di attrarre anche investimenti stranieri sulla ricerca.

Più nello specifico, riguardo al reclutamento, occorre precisare che nessun modello di sviluppo dell'Università può prescindere dalla sua capacità di attrarre e di selezionare le migliori competenze. La qualità dell'università dipende in larga misura dalla qualità delle persone (professori, ricercatori, tecnici, amministrativi) che vi lavorano.

Scopo di un modello di reclutamento di un ateneo non deve essere quello generico di premiare il merito degli studiosi, selezionando sulla base di astratte graduatorie predefinite. Si tratta invece di acquisire i migliori talenti scientifici nelle aree in cui l'ateneo ha

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

deciso di investire. Infatti le migliori Università selezionano i loro docenti attraverso un metodo di cooptazione e non attraverso concorsi astratti con complicate regole.

Per questo la Provincia autonoma di Trento ha previsto dei Comitati per il Reclutamento (*search committees*) che sappiano vagliare le candidature e valutare titoli e referenze, anche servendosi di studiosi esterni (*referees*). Analoghi comitati sono previsti per i passaggi di ruolo (*tenure committee*) e per il passaggio all'ordinariato (*promotion committee*), al fine di rendere efficiente e trasparente la costruzione delle carriere.

Quanto ai principi per il reclutamento, è prevista una priorità ai docenti con valida esperienza internazionale e l'attivazione di un canale per i vincitori di contratti ERC di interesse per lo sviluppo dell'ateneo. Inoltre il reclutamento dei giovani si basa su procedure di *tenure-track*, utilizzando la figura del ricercatore a tempo determinato, e sulla possibilità di attivare posizioni di *joint appointment* tra l'Università degli Studi di Trento ed enti di ricerca ed atenei stranieri.

Questi principi sono applicati in un contesto in cui sono definite con chiarezza le risorse complessive assegnate alle diverse aree, sulla base di criteri trasparenti, introducendo un'adeguata quota premiale che tenga conto dei risultati conseguiti, ma anche procedure

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

specifiche per sostenere l'avvio di nuove iniziative. In particolare, è prevista la possibilità di modulare gli impegni dei docenti e di disporre di un sistema incentivante basato sui risultati conseguiti.

Per dare concretizzazione a quanto previsto dalla Carta europea dei ricercatori l'ateneo dà la possibilità di utilizzare forme contrattuali di lavoro subordinato, se pur a termine, in sostituzione delle varie forme di collaborazione finalizzate alla ricerca attualmente previste, al fine di dare ai giovani che collaborano alla ricerca scientifica d'ateneo maggiori garanzie contrattuali e previdenziali.

Infine, non va dimenticata l'importanza che riveste, in un ateneo dinamico, il comparto tecnico-gestionale che determina la qualità della gestione e dei servizi che a sua volta rafforza e valorizza la qualità accademica.

La struttura tecnico-gestionale sarà diretta da un Direttore Generale nominato dal CdA su proposta del Rettore d'intesa con il Presidente del CdA. Al fine di rendere tale organizzazione più dinamica e flessibile e con standard di servizio allineati a quelli internazionali è stato programmato di superare dalla Provincia autonoma di Trento tutti quei vincoli imposti da norme dello Stato con riferimento al personale, per evitare che la gestione delle risorse umane sia dettata essenzialmente da obiettivi di contenimento della spesa pubblica statale, che non riguarderanno più l'Università di Trento. Quei

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

vincoli andranno sostituiti con le disposizioni che la legge finanziaria provinciale introdurrà per attuare gli impegni assunti nell'ambito del patto di stabilità interno ("vincoli europei trasferiti a livello locale"). Tali vincoli potranno pertanto tenere debito conto delle specificità dell'Ateneo trentino e degli obiettivi che ad esso sono affidati, tenendo conto altresì di quanto a tal fine sarà negoziato direttamente tra Università e Provincia Autonoma di Trento.

Per quanto riguarda la *governance* dell'ateneo, occorre precisare che la scelta del sistema di governo dell'Università degli Studi di Trento dovrà essere compatibile con i processi di riforma del sistema universitario italiano, sfruttando al massimo le possibilità consentite per dare agilità e responsabilizzazione agli organi di governo. In questo contesto, verrà fatto riferimento, non tanto alle singole ipotesi di soluzione dei diversi quesiti, quanto alla filosofia che è alla base del processo riformatore.

Le regole di governo dell'Università di Trento dovranno improntarsi a pochi principi generali. Fra di essi possiamo indicarne alcuni. Il principio della semplificazione degli organi di governo, che implica una composizione di organi con un numero limitato di membri e senza soggetti di rappresentanza, per evitare conflitti di interesse. Il principio della distinzione dei ruoli di governo, tra Consiglio di Amministrazione, Rettore e Senato Accademico. Il principio della

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

responsabilità che richiede in particolare che le strutture accademiche preposte alla realizzazione dei piani scientifici e didattici rispondano della qualità del loro operato a organismi di controllo indipendenti da queste, che non operino in sostanziale conflitto di interessi e che abbiano potere di sanzione. Il principio della qualità e delle competenze per ricoprire le cariche di governo dell'Ateneo.

I principali organi di governo dell'università sono: il Consiglio di Amministrazione, l'Autorità per le candidature, il Rettore, il Senato Accademico, il Nucleo di Valutazione, il Consiglio degli Studenti e l'Assemblea degli *Stakeholders*.

Il Consiglio di Amministrazione è l'organo che approva i piani di sviluppo scientifici e didattici formulati dal Rettore, garantisce la stabilità finanziaria dell'Ateneo. Approva i bilanci consuntivi e preventivi. Indirizza e controlla l'utilizzo delle risorse disponibili rispetto agli obiettivi programmati. È formato da un numero dispari (inferiore a dieci) di membri. I membri devono possedere elevati doti di professionalità e conoscenza del sistema universitario e della ricerca. Le candidature al Cda sono vagliate da un organismo che dovrebbe assumere la forma di un'Autorità indipendente. I membri devono avere scadenze sfalsate in modo che non sia possibile rinnovare contemporaneamente una maggioranza dei membri stessi.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

I componenti del CdA non devono rappresentare alcun interesse al di fuori di quello dell'ateneo nel suo complesso. Il CdA è nominato dalla Giunta della Provincia di Trento previo il parere vincolante dell'Autorità per le candidature. Fanno parte del Cda il Rettore, il Presidente Consiglio degli Studenti e un componente nominato dal Ministero dell'Università. Il CdA elegge fra i suoi membri un Presidente che assicura il collegamento con la Provincia ed opera per il reperimento delle risorse necessarie all'Università, di concerto con il Rettore e con l'ausilio dei membri del CdA.

L'Autorità per le candidature è un organo indipendente ed è formato da personalità di alto prestigio, che non si trovino comunque in condizione di conflitto di interesse - come sarà specificato dalla legge - con l'Università di Trento o con gli enti di ricerca disciplinati dalla legge provinciale o con la Provincia e i suoi enti funzionali. Ad essa è demandata la valutazione dei titoli e delle competenze relative alle candidature per ricoprire il ruolo di membro del CdA dell'Università degli Studi di Trento ed eventualmente degli altri Enti di Ricerca del territorio al fine di armonizzare il livello di rappresentanza e favorire per tale via processi di integrazione. I membri dell'Autorità (da tre ad un massimo di cinque) sono nominati dalla Provincia Autonoma di Trento.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il Rettore ha la responsabilità della gestione dell'Università. Formula i piani di sviluppo scientifici-didattici, indirizza e vigila sulla loro attuazione. È coadiuvato nella programmazione e nella gestione dal Senato Accademico. È eletto dal corpo accademico sulla base di candidature. La presentazione delle candidature è formulata in modo tale da non escludere docenti di altre università. Il Rettore è eletto nell'ambito di una rosa di candidati vagliata da un Comitato di selezione nominato con procedura definita pariteticamente da parte del Consiglio di Amministrazione e del Senato Accademico. Il Rettore è membro di diritto del CdA.

Il Senato Accademico coopera con il Rettore per la definizione dei piani di sviluppo scientifici e didattici, per l'attuazione delle scelte strategiche, per l'allocazione delle risorse, per il reclutamento dei docenti sulla base delle proposte dalle singole strutture dell'Ateneo. La sua composizione è una combinazione tra elezione e nomina da parte del Rettore, in modo da assicurare coerenza di governo e di evitare i conflitti di interesse. Nel Senato Accademico deve essere prevista una rappresentanza studentesca per tutte le tematiche relative alla didattica e ai servizi per gli studenti.

L'articolazione interna dell'ateneo (dipartimenti, facoltà, scuole, centri, ecc.) è definita dallo Statuto e si ispira al principio di stabilire un approccio unitario a didattica e ricerca, superando la rigida

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

separazione di funzioni propria dell'attuale sistema universitario italiano.

Il Nucleo di Valutazione valuta la qualità dell'operato dell'Università, anche in relazione al programma di sviluppo dell'ateneo. Esso è composto principalmente da membri esterni all'Università di Trento, le cui candidature sono proposte dal Presidente del CdA. Il Nucleo di Valutazione opera per conto del CdA, per gli organi di valutazione e controllo nazionali (es. ANVUR, Miur, ecc.) secondo quanto previsto per legge.

Il Consiglio degli Studenti è l'organo di rappresentanza degli studenti ed ha il compito di esprimere pareri ed elaborare proposte su tutte le questioni che riguardano la didattica, le tasse universitarie, il diritto allo studio, le politiche di valorizzazione del merito, la mobilità internazionale degli studenti e le azioni di sostegno post-laurea. Il Consiglio elegge al suo interno un Presidente, che è membro di diritto del Consiglio di Amministrazione.

L'Assemblea degli *Stakeholders* è aperta a tutte le componenti locali, con compiti di fornire pareri sugli indirizzi. L'Assemblea potrà riunirsi una volta all'anno costituendo una sorta di dialogo con tutta la comunità trentina.

IV. VIII. Il modello di finanziamento dell'università di Trento.

Il nuovo sistema di finanziamento, che potrà scaturire dalla delega, dovrà consentire l'implementazione di un processo di programmazione pluriennale consistente ed efficace, in linea con gli obiettivi fissati e con il modello di ateneo adottato. Scopo ultimo del nuovo sistema di finanziamento dovrà essere anche quello di rafforzare ulteriormente l'orientamento allo sviluppo della ricerca e della didattica di UNITN, secondo i migliori standard espressi a livello europeo ed internazionale.

La sostenibilità finanziaria di medio – lungo periodo dovrà essere garantita dall'ateneo attraverso politiche di controllo della spesa basate su rigorosi indicatori complessivi di bilancio, superando gli attuali vincoli grossolani posti a livello nazionale.

La struttura dei futuri trasferimenti erogati dalla PAT potrebbe essere articolata in quattro diverse voci, così denominabili: quota base, quota premiale, quota programmatica e fondi destinati all'edilizia. Di seguito sono proposte le caratteristiche e le finalità che ciascuna componente del finanziamento dovrebbe assumere.

La quota base, erogata annualmente ma definita per l'intero periodo di riferimento della programmazione, potrebbe essere determinata, in via transitoria, in proporzione alle entrate storiche provenienti dallo Stato e dalla PAT per il funzionamento delle strutture

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

universitarie. Negli anni successivi tale trasferimento andrebbe rivalutato in relazione agli incrementi dei costi derivanti dagli automatismi stipendiali e dalla variazione dei prezzi, ma adottando un sistema di *price-cap* per incentivare gli incrementi di produttività. L'obiettivo a regime sarebbe quello di quantificare tale fondo in funzione dello standard dei costi di produzione riferito alle Università individuata come *benchmark* nella valutazione premiale. Nel caso di un differenziale significativo tra la quota base determinata su base storica e quella calcolata sui costi standard è stato previsto di introdurre un processo di "riequilibrio" (in aumento o in diminuzione) per convergere con gradualità al valore di riferimento del fondo.

La quota premiale si intende attribuita sulla base dei risultati raggiunti dall'ateneo nell'ambito della didattica e della ricerca. Per valutare tali risultati si ipotizza di mantenere un riferimento ai parametri utilizzati e/o previsti a livello nazionale (la cosiddetta "quota 7%") eventualmente integrati con altri parametri di risultato rilevanti anche rispetto alla componente programmatica del finanziamento. In particolare, si ritiene che tali indicatori dovrebbero essere riferibili a due categorie di giudizi inerenti: a) i risultati assoluti conseguiti a livello di ateneo, b) i risultati relativi conseguiti rispetto alle migliori esperienze nazionali, europee e internazionali,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

di scala comparabile a quella dell'Università degli studi di Trento e, perciò, secondo parametri fortemente migliorativi rispetto alle situazioni più avanzate del sistema universitario italiano. Poiché la costruzione di un tale sistema dipende in larga misura dalla disponibilità di informazioni adeguate e significative, si è previsto una certa gradualità nell'implementazione e una possibile evoluzione nel tempo dei meccanismi di valutazione. La quota annualmente stanziata ma non assegnata, sulla base dei risultati effettivamente raggiunti, è destinata ad incrementare il fondo patrimoniale.

È stato ipotizzato inoltre la costituzione di una quota programmatica da destinare alla realizzazione di grandi progetti di sviluppo pluriennale condivisi con la PAT. L'ammontare di tale fondo dovrebbe essere determinato nell'ambito di un atto di indirizzo programmatico (di durata compresa tra i 3-5 anni) in sinergia con il processo di programmazione di ateneo. L'accordo per l'atto di indirizzo programmatico potrà prevedere anche, in funzione delle identificazione di nuovi e diversi obiettivi, piani di ridimensionamento delle attività e delle funzioni dell'ateneo precedentemente finanziate e la conseguente diminuzione delle risorse disponibili (quota base). I piani di rientro dovranno essere modulati nel tempo coerentemente con la possibilità di ridurre gli

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

impegni di risorse, anche in relazione all'effettivo *turn-over* del personale. Questa quota programmatica, oltre ad incentivare l'uso dei finanziamenti secondo un'ottica strategica, è intesa a promuovere la ricerca di finanziamenti da parte di terzi, nonché una fattiva collaborazione tra l'Università di Trento e le altre istituzioni locali della ricerca. Ne discende da questa assunzione, che anche gli altri enti di ricerca dovranno adottare sistemi di reclutamento e modelli di valutazione non dissimili da quelli utilizzati dall'Università di Trento per consentire una reale collaborazione.

Infine, il fondo per l'edilizia, i laboratori e le attrezzature tecnologiche servirebbe a garantire l'ammodernamento delle attrezzature scientifico-tecnologiche e a finanziare gli interventi edilizi (nuove opere e manutenzione straordinaria degli immobili esistenti) coerentemente con il programma di sviluppo pluriennale di ateneo.

Accanto a questi quattro elementi cardine del futuro modello di trasferimento, adottando una prospettiva più ampia rispetto alle fonti di finanziamento, è stato proposto che l'Università degli Studi di Trento costituisca un fondo patrimoniale in grado di ampliare nel lungo periodo i propri spazi di autonomia economico-finanziaria. Alla costituzione del fondo sono destinati gli "avanzi di amministrazione" derivanti da risparmi e maggiore efficienza

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

rispetto a quanto programmato, dalla quota di fondo premiale non attribuita, da risorse appositamente destinate, da eventuali contributi della PAT allo scopo assegnati e da contributi di altri soggetti pubblici e privati. Le risorse così accantonate costituirebbero un patrimonio finanziario investito sul territorio trentino.

IV. IX. Conclusioni.

Nella Regione Trentino Alto Adige e nelle Province di Trento e Bolzano si è costruito e progressivamente consolidato nel tempo, come attestano i risultati conseguiti con l'Accordo di Milano del novembre 2009, un "federalismo realizzato".⁴⁰²

Infatti, un fattore che sicuramente concorre al riconoscimento della specialità e riconducibile all'attività istituzionale svolta dalla Regione e dalle Province autonome consiste nel confronto costante con lo Stato. Anche quando lo Stato interviene con atti formalmente propri – come ad esempio le norme di attuazione – il contenuto degli stessi è frutto di un'intesa con la Regione e/o con le Province autonome interessate. Del resto, la consolidata tradizione di autonomia del

⁴⁰² M. MARCANTONI – G. POSTAL – R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011)*, Franco Angeli, TSM – Trentino School of Management, Volume III, pagg. 589 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Trentino Alto Adige, che si radica nella sua secolare appartenenza all'Impero asburgico, ha certamente favorito un esercizio ampio delle funzioni statutariamente attribuite agli enti regionali e provinciali. In altre parole, sia la Regione del T.A.A. sia le Province autonome hanno disciplinato, più di ogni altra Regione a statuto speciale, le numerose materie attribuite alla loro competenza legislativa.

L'ordinamento speciale che oggi ne risulta potrebbe costituire un interessante modello non soltanto per le altre Regioni ad autonomia differenziata, ma anche per le Regioni ordinarie *ex* dell'art. 117, comma 4, Costituzione nonché *ex* dell'116, terzo comma della Costituzione.

CAPITOLO V. LA REGIONE SARDEGNA

V. I. Premessa.

Lo Statuto speciale, approvato con legge costituzionale nel 26 febbraio 1948, ha attribuito alla regione il potere di legiferare in maniera esclusiva su alcune materie, come ad esempio: ordinamento degli enti locali, edilizia urbanistica, agricoltura e foreste.⁴⁰³ In altre materie - come sanità, assistenza pubblica - la Regione può invece legiferare nell'ambito dei principi stabiliti con legge dello Stato.

Da un punto di vista finanziario, lo Statuto ha configurato un regime di autonomia che ha portato nel tempo la Regione a trattenere sul territorio i 7/10 dell'IRPEF e dell'IRPEG, i 9/10 delle imposte ipotecarie, bollo e registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise) e, con la finanziaria 2007 i 9/10 dell'IVA e i 7/10 di tutte le altre entrate erariali.

Tuttavia, nonostante tale regime e come emergerà nei successivi paragrafi, non è certo possibile affermare che l'autonomia sarda

⁴⁰³ MELIS G., *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2010, p. 451.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

abbia risposto alle attese.⁴⁰⁴ Questo anche perché il contesto in cui si inserisce la specialità finanziaria sarda è un contesto economicamente stagnante caratterizzato da una domanda debole e poco aperta verso l'estero, che soffre le crisi e non consente di fruire di momenti di ripresa che si verificano nel contesto internazionale.⁴⁰⁵

V. II. Le ragioni della specialità.

La ragione principale che determinò l'assegnazione del regime di autonomia speciale fu, in particolare, quella di matrice economica. L'idea che animava l'Assemblea costituente era che l'autonomia fosse essenzialmente una riparazione dei tanti danni o del mancato sviluppo della Sardegna a causa delle dominazioni straniere.

Pertanto, almeno inizialmente, le ragioni culturali e linguistiche - che saranno poi il vero motivo dell'autonomia sarda - restarono in ombra.

Dopo il regime alto commissariale istituito con il r.d.l. n. 21 del 1944, la domanda di autonomia della Sardegna trovò risposta nella

⁴⁰⁴ IMMORDINO D., *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, p. 1309.

⁴⁰⁵ Cfr. risultati dello Studio curato dalla Banca d'Italia, *L'economia delle Regioni italiane. Rapporto annuale*, del giugno 2011, www.bancadiitalia.it.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

approvazione dell'art. 116 della Costituzione e, in seguito, nello statuto speciale.

L'autonomia concessa alla Sardegna è particolare in quanto configura un rapporto speciale e singolare con lo Stato, da interpretare in senso marcatamente garantista e difensivo.⁴⁰⁶ E' questa la prospettiva rintracciabile soprattutto nell'ambito della prima esperienza delle norme di attuazione.⁴⁰⁷

In particolare, all'articolo 10 dello Statuto speciale, si precisa che: "lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola". Tale disposizione configura un rapporto con lo Stato volto al riscatto della Regione dalla situazione di subalternità economia.

Inoltre la più importante esperienza della specialità sarda è stata quella c.d. "piano di rinascita".⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 23 ss..

⁴⁰⁷ Vedi *infra*.

⁴⁰⁸ F. SODDU, *La cultura della Rinascita. Politica e istituzioni in Sardegna (1950-1970)*, Sassari, Centro studi autonomistici Paolo Dettori, 1992, pp. 9 ss.; D. SANNA, *Costruire una Regione. Problemi amministrativi e finanziari nella Sardegna dell'autonomia (1949-1965)*, Roma, Carocci, 2011, pp. 141 ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il “piano di rinascita” prende le mosse dal “Congresso del Popolo sardo” del 1950 in cui viene elaborata una prima ipotesi di attuazione dell’articolo 13 dello statuto.⁴⁰⁹

In seguito il Consiglio regionale, deliberò, d’intesa con il Governo, la costituzione di un’organizzazione di studio. Tali lavori contribuirono a formare il disegno di legge presentato dal Governo alle Camere per l’approvazione del “piano di rinascita”. La questione più discussa riguardava i ruoli che – ai sensi dell’articolo 13 dello Statuto sardo – dovevano essere riconosciuti rispettivamente allo Stato ed alla Regione.

La legge 11 giugno 1962, n. 588, “Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna in attuazione dell’art. 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3”, attribuiva alla Regione alcuni compiti che presero forma nella legge regionale n. 7 del 1962, e nella istituzione dell’ Assessorato alla rinascita.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ L’articolo 13 dello Statuto speciale dispone che :

“Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell’Isola.”

⁴¹⁰ Vedi *infra*; cfr. sul punto F. SODDU, *La cultura della Rinascita*, cit.; V. BACHELET, *Aspetti e problemi giuridici del Piano di rinascita della Sardegna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, pp. 280 ss..

V. III. Le competenze della Regione Sardegna.

V. III. A) La specialità legislativa.

La regione Sardegna, in base allo statuto speciale è legittimata ad intervenire in molte materie.⁴¹¹ Infatti, vi sono stati diversi interventi normativi in materia di beni culturali, ambiente, turismo, tutela della salute, servizi sociali, risorse idriche.

Tuttavia, non sempre questa autonomia legislativa è stata utilizzata virtuosamente. È stata emblematica, ad esempio, l'istituzione con la legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio, ovvero di quattro nuove province di limitatissime dimensioni e senza alcuna giustificazione dal punto di vista economico e istituzionale, al punto che questa circostanza divenne uno dei principali fattori che scatenarono in Italia il dibattito sulla

⁴¹¹ MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 300 ss; BIN – FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, 2012, pp. 75 ss.; L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, pp. 355 ss; ONIDA V., Intervento al convegno *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia regionale?*, Bologna, 28 gennaio 2011; cfr. ID., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, marzo-giugno 2011, pp. 773-778.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

soppressione delle province. Peraltro, in seguito all'impugnazione della legge da parte del Governo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 230 del 2001 respinse la questione precisando che nella competenza regionale esclusiva in materia di enti locali era ricompresa anche la possibilità di modificare l'assetto delle Province.

V. III. B) La specialità amministrativa.

Con la legge regionale n. 9 del 2006 si è provveduto a dare attuazione al d.lgs. 17 aprile 2001, n. 234 "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 2007" e a conferire funzioni amministrative a Province e Comuni. In particolare, il conferimento ha riguardato i settori dello sviluppo economico e attività produttive, del territorio, dell'ambiente delle infrastrutture, e dei servizi alla persona e alla comunità.

È corretto ricordare che la legge n. 9 del 2006 ripropone il disposto del d. lgs. 112 del 1998: il ritardo di otto anni rispetto al d. lgs. 112 ha generato notevoli difficoltà di coordinamento con interventi legislativi già in essere, specie nel settore dell'amministrazione scolastica. Inoltre, per quanto riguarda l'attuazione della legge n. 9 del 2006, le Province non disponevano né delle strutture né delle

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

risorse finanziarie per svolgere le nuove funzioni. Questo problema si è ampliato per le nuove Province che, talvolta, mancavano anche delle strutture minime di base.

V. III. C) La specialità finanziaria.

L'ordinamento finanziario della regione Sardegna è regolato dal Titolo III dello Statuto speciale, le cui disposizioni possono essere modificate con leggi ordinarie dalla Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione.⁴¹²

⁴¹² L'art. 54 dello Statuto precisa che:

“Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un *referendum* consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale.

Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In particolare, il sistema delle entrate finanziarie è definito dall'art. 8 dello Statuto, così come modificato dalla legge n. 296 del 27 dicembre 2006.⁴¹³

Regione, in ogni caso sentita la Regione”.

⁴¹³ L'articolo 8 dello Statuto stabilisce che:

“Le entrate della regione sono costituite:

- a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;
- b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;
- c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;
- d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione;
- e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;
- f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;
- g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;
- h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;
- i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;
- l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;
- m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tale legge, infatti, ha riformato l'assetto finanziario regionale adeguandolo a quello delle altre Regioni a statuto speciale: ha riconosciuto il diritto a percepire i sette decimi dei tributi prima non compartecipati, ha trasformato la quota Iva da variabile a fissa e ha esteso la compartecipazione al gettito tributario maturato in Regione anche al gettito riscosso fuori dal territorio regionale.

C'è, tuttavia, da evidenziare una discrasia nella riforma: la prevista crescita delle compartecipazioni regionali non si è accompagnata alla previsione di una crescita del livello di spesa. Pertanto, ad esempio nel 2010, a fronte delle maggiori entrate (circa 1.500 milioni, al netto dei maggiori oneri per la spesa sanitaria posta a carico della Regione) il patto di stabilità interno assegnava alla Regione un tetto di spesa di circa 3.800 milioni per gli impegni e circa 3.200 milioni per i pagamenti. In questo modo i meccanismi del patto di stabilità interno producono ogni anno in Sardegna oltre 600 milioni di residui passivi, che non sono altro che pagamenti trasferiti a esercizi futuri, in conseguenza dei suddetti tetti di spesa. Si tratta di una situazione difficilmente sostenibile e che richiederà una considerazione complessiva.

affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Sull'altro versante, quella dell'autonomia impositiva, la regione Sardegna si è segnalata per la legge regionale 11 maggio 2006, n. 4, che ha istituito le cd. imposte sul lusso.⁴¹⁴ In particolare, furono istituiti alcuni tributi regionali nei confronti di soggetti che manifestavano capacità contributiva nel territorio regionale, ma che in questo non avevano domicilio fiscale o residenza.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 102 del 2008, in seguito al ricorso da parte del Governo, ha precisato che l'autonomia finanziaria regionale continua a essere disciplinata dalle norme statutarie, e "non dalla normativa costituzionale introdotta nel 2001 non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle forme di autonomia più ampie che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001". La maggior autonomia assicurata dallo statuto "risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell'istituire tributi propri è solo quella – prevista dall'art. 8, lettera h), dello statuto – dell'armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il

⁴¹⁴ legge regionale 11 maggio 2006, n. 4, *Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento".

In questi termini la Corte costituzionale ha riconosciuto una marcata autonomia alla regione Sardegna sul versante delle entrate rispetto all'autonomia concessa alle Regioni ordinarie.

V. IV. Lo Statuto regionale e le ipotesi di modifica.

Il testo vigente dello Statuto è stato modificato nel tempo da numerose leggi costituzionali: Legge Costituzionale 1/1972; Legge 122/1983; Legge Costituzionale 1/1986; Legge Costituzionale 3/1989; Legge Costituzionale 2/1993; Legge Costituzionale 2/2001.

In ogni caso la questione della riforma dello statuto riemerge periodicamente. Ad esempio, con la legge regionale 23 maggio 2006, n. 7 "Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo" è stato previsto un procedimento particolare per la revisione dello Statuto. Si

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

istituiva, infatti, una Consulta⁴¹⁵ avente il compito di elaborare un progetto organico per un nuovo statuto di autonomia e di sovranità

⁴¹⁵ La Consulta doveva essere formata da cinquanta membri, espressione delle istituzioni politiche, delle Università, del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, del Consiglio delle autonomie locali e della Consulta per l'emigrazione. In particolare, la legge regionale n. 7 del 2006 prevede all'art. 3, Composizione e formazione della Consulta: "1. I componenti della Consulta devono essere esperti di comprovata competenza nelle materie di rilevanza per lo Statuto o rappresentanti delle realtà politiche, sociali, economiche, imprenditoriali, culturali, dell'associazionismo.

A tal fine le candidature e le designazioni sono accompagnate dal curriculum e dalla dichiarazione di consenso di ciascuno dei candidati.

2. La Consulta è composta da cinquanta membri, di cui:
a) ventinove eletti dal Consiglio regionale con sistema proporzionale riferito ai risultati delle ultime elezioni regionali con le modalità previste dai commi da 4 a 9;
b) venti eletti dal Consiglio regionale fra i soggetti designati dalle Università di Cagliari e Sassari, dal Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, dal Consiglio delle autonomie locali, dalla Consulta per l'emigrazione con le modalità previste dai commi 10 e 11;
c) uno nominato dal Presidente del Consiglio regionale ai sensi del comma 13.

3. Nella composizione della Consulta nessun genere può essere rappresentato in misura inferiore ad un quarto: se questa proporzione non viene conseguita, il numero di seggi in tal senso mancante ai rappresentanti del genere meno rappresentato viene loro assegnato sottraendolo ai meno votati dell'altro genere secondo le modalità previste ai commi 9 e 11.

4. Per l'elezione dei componenti di cui alla lettera a) del comma 2, si fa riferimento alle percentuali dei voti ottenuti dalle diverse coalizioni che hanno ottenuto seggi nella circoscrizione regionale, sul totale dei voti conseguiti nelle circoscrizioni provinciali dalle liste ad esse collegate nelle

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale del 12 giugno 2004. A ciascuna coalizione viene assegnato in seno alla Consulta, sui ventinove previsti, un numero di seggi proporzionale ai voti suindicati.

5. La votazione avviene sulla base di liste presentate da almeno due consiglieri. Ogni lista: indica la coalizione a cui fa riferimento tra quelle di cui al comma 4; contiene un numero di candidati almeno doppio e non superiore al triplo di quelli spettanti alla coalizione cui si riferisce; assicura tra i candidati il rispetto del rapporto fra generi previsto dal comma 3; è depositata presso la Presidenza del Consiglio regionale almeno settantadue ore prima del giorno previsto per la votazione. Qualora vengano presentate più liste che fanno riferimento alla stessa coalizione sono ammesse le liste che contengano un numero di candidati almeno pari a quello dei seggi spettanti alla coalizione cui si riferiscono. Il Presidente del consiglio dà un termine di ventiquattro ore per la eventuale regolarizzazione delle liste; quindi esclude le liste che non presentino i requisiti richiesti.

6. Ogni consigliere indica sulla scheda un nome. I seggi vengono attribuiti ai candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti fino alla concorrenza del numero di componenti assegnato a ciascuna coalizione.

7. Esaurite le operazioni di voto, qualora non vengano attribuiti tutti i ventinove seggi di cui alla lettera a) del comma 2, quelli mancanti sono assegnati attingendo dai designati delle proposte di cui al comma 10, seguendo l'elenco indicato nel comma stesso e l'ordine previsto dalle proposte attribuendo un seggio per ciascuna rappresentanza ed eventualmente ripetendo l'operazione fino alla concorrenza dei seggi da attribuire.

8. Qualora vengano presentate più liste che fanno riferimento alla stessa coalizione, i seggi spettanti alla coalizione vengono ripartiti fra le stesse liste in proporzione ai voti ottenuti. A tal fine si divide il numero dei voti ottenuti da ciascuna lista per 1, 2, 3, 4, sino alla concorrenza del numero dei consultori spettanti. Si scelgono quindi, fra i quozienti così ottenuti, i più alti in numero eguale ai seggi spettanti alla coalizione, disponendoli in graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente nelle cifre intere e decimali, il seggio è attribuito per sorteggio. All'interno di ciascuna lista i seggi sono assegnati ai candidati che hanno ottenuto più voti fino alla concorrenza dei seggi attribuiti ad ognuna. In caso di parità si procede mediante sorteggio.

9. Qualora al termine delle operazioni dei commi precedenti non risulti salvaguardata la proporzione minima fra generi prevista dal comma 3, le sostituzioni necessarie a questo fine vengono effettuate una per ciascuna lista che abbia ottenuto seggi, a partire da quella che ne abbia ottenuto un maggior numero e in senso decrescente, se necessario ripercorrendo più volte la serie delle liste. Sono escluse le liste cui compete un solo seggio in seno alla Consulta e quelle tra i cui eletti risulti già soddisfatta la prescritta proporzione fra generi.

10. I venti componenti della Consulta di cui alla lettera b) del comma 2, vengono eletti dal Consiglio regionale su proposte di nomi di numero doppio rispetto ai membri da eleggere, formulate nel rispetto del rapporto di genere previsto dal comma 3, dai Senati accademici delle Università di Cagliari e Sassari, cui competono due membri eletti per ciascuna, dal CREL, cui competono sei membri, dal Consiglio delle autonomie locali, cui competono otto membri, dalla Consulta dell'emigrazione cui competono due membri di cui uno in rappresentanza dei circoli e delle loro federazioni, l'altro in rappresentanza delle associazioni di tutela. Le designazioni devono pervenire entro quindici giorni successivi all'entrata in vigore della presente legge e comunque non oltre il termine previsto per il deposito delle liste ai sensi del comma 5. A tal fine il Presidente del Consiglio invita gli organismi a provvedere.

11. Le elezioni dei componenti di cui al comma 10 avvengono separatamente per ciascuna categoria di designati. Ciascun consigliere indica nella scheda un solo nome. Vengono dichiarati eletti coloro che hanno riportato più voti. In caso di parità si procede a sorteggio. Qualora al termine delle operazioni non risulti salvaguardata la proporzione minima fra generi prevista dal comma 3, le sostituzioni necessarie a questo fine vengono effettuate una per ciascuna categoria, a

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

del popolo sardo.⁴¹⁶ Il nuovo testo statutario, una volta approvato dalla Consulta, avrebbe dovuto essere trasmesso al Consiglio

partire da quella cui competono più seggi e in senso decrescente, se necessario ripercorrendo più volte la serie delle designazioni.
12. Valgono per i componenti della Consulta le incompatibilità previste per i consiglieri regionali, salvo quanto previsto dal presente comma. La carica è compatibile con quella di Senatore a vita e di sindaco, quale che sia il numero di abitanti del comune. Non sono eleggibili i consiglieri e gli assessori regionali, i componenti degli uffici di gabinetto, nonché i dipendenti regionali.

13. Il Presidente del Consiglio regionale nomina il componente di cui alla lettera c) del comma 2 al fine di consentire la rappresentanza della coalizione che ha presentato alle ultime elezioni regionali un proprio candidato a Presidente della Regione, senza che nessun candidato delle liste ad esso collegate venisse eletto consigliere regionale.

14. Il Presidente del Consiglio regionale provvede alla nomina dei componenti entro i dieci giorni successivi alle votazioni del Consiglio regionale. Entro lo stesso termine rileva, anche d'ufficio, eventuali incompatibilità, assegnando un termine di cinque giorni per rimuoverle.

15. In caso di dimissioni o impedimento subentra il più votato della medesima lista o categoria, salvaguardando preliminarmente il rapporto fra generi di cui al comma 3".

⁴¹⁶ La legge regionale 23 maggio 2006, n. 7, all'art. 1 "Consulta regionale" è previsto che:

"1. Il Consiglio regionale istituisce una Consulta per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo, al fine di assicurare la più ampia partecipazione della comunità regionale e dei sardi residenti fuori dall'Isola ed il concorso delle autonomie locali.

2. La Consulta ha il compito di definire il progetto, di proporlo all'esame delle forze sociali, economiche e culturali, delle istituzioni locali, delle autonomie funzionali della comunità regionale, degli organismi di parità e

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

regionale, messo a disposizione dei consiglieri regionale ed assegnato alla Prima Commissione permanente, la quale, sulla base del testo elaborato avrebbe dovuto presentare al Consiglio regionale una proposta di legge.⁴¹⁷

di quelli rappresentativi degli emigrati e degli immigrati; completata la consultazione, trasmette il progetto al Consiglio regionale.

3. I lavori della Consulta si articolano in tre fasi:

- a) elaborazione del progetto di base, della durata di quattro mesi;
- b) consultazione istituzionale e sociale su tale progetto, prevista dall'articolo 8;
- c) definizione e approvazione del testo di statuto da trasmettere al Consiglio regionale, secondo quanto indicato al comma 4 dell'articolo 8.

4. La trasmissione deve avvenire entro otto mesi dall'insediamento della Consulta".

⁴¹⁷ All'art. 2
"Progetto di statuto" è stabilito che:
"1. Il progetto di nuovo statuto regionale è redatto sotto forma di articolato, preceduto da un preambolo di principi, ed accompagnato da una relazione. Per ciascuna delle parti o per singoli aspetti possono essere previste più ipotesi od opzioni.
2. L'articolato deve considerare indicativamente i seguenti argomenti:
a) principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti della autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell'Isola;
b) definizione di competenze e poteri legislativi ed amministrativi della Regione, mediante ricognizione di quelli attualmente attribuiti dallo Statuto e dalla Costituzione e l'individuazione di altre ulteriori o più ampie competenze;
c) autonomia finanziaria e impositiva attraverso la individuazione di entrate certe sia ordinarie, sia dirette a garantire forme di perequazione ed

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Questa legge regionale non ha avuto attuazione anche perché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 365 del 2007, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il riferimento alla “sovrànità” del

integrazione al fine di superare situazioni di arretratezza, ridurre le diseconomie derivanti dall’insularità, garantire investimenti sostitutivi per il caso di mancata inclusione nei programmi nazionali di infrastrutturazione; forme di intesa per la definizione delle entrate variabili; d) rapporti con gli enti locali: principi in materia di ordinamento degli enti locali, forme di promozione e valorizzazione delle autonomie, principi che devono presiedere alla distribuzione delle funzioni a fini di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, cooperazione, coesione fra i diversi enti e comunità locali;

e) principi in materia di ordinamento e forma di governo della Regione: fonti, rapporti con i cittadini, forme di partecipazione;

f) poteri regionali rispetto alle politiche statali, forme di intervento ed intesa con organi dello Stato, forme di garanzia e tutela al fine di raggiungere intese per l’attuazione di interventi pubblici nel territorio regionale;

g) poteri esteri regionali e principi in materia di forme di partecipazione riguardo alla definizione delle politiche e della normativa dell’Unione europea;

h) forma e valore dello Statuto, garanzie procedimentali e limiti di revisione.

3. Il progetto può indicare ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale e formulare proposte ad essa relative.

4. Il progetto di statuto, una volta predisposto ed approvato dalla Consulta, è trasmesso al Consiglio regionale, messo a disposizione dei consiglieri regionali ed assegnato alla Prima Commissione permanente che, sulla base del testo elaborato, presenta al Consiglio regionale una proposta di legge di nuovo statuto, per il suo esame secondo il normale iter legislativo”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

popolo sardo e della Regione per violazione degli artt. 5 e 114 della Costituzione e dell'art. 1 dello Statuto speciale sardo: siccome tali norme-parametro qualificano, direttamente o implicitamente, le Regioni come enti autonomi, non è consentito riferirsi a queste ultime come se fossero enti sovrani.

La Corte costituzionale, peraltro, è intervenuta anche su altri aspetti della specialità sarda.

Ad esempio, è intervenuta con riguardo al Consiglio Regionale delle autonomie locali (Cral), ente di raccordo tra Regione e gli enti locali sardi.

In particolare, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 370 del 2006, ha precisato che le Regioni speciali non sono vincolate dall'art. 123, poiché non potrebbero estendersi a queste Regioni, in virtù della clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, quelle disposizioni di tale atto normativo di cui effetto è quello di rafforzare l'autonomia locale comprimendo quella dell'ente Regionale.

Tuttavia, nel corso dell'anno 2003, tutte le Regioni ad autonomia differenziata hanno siglato a Cagliari un'intesa con cui s'impegnano a recepire integralmente il nuovo Titolo V, anche nelle parti che comportano un'estensione e un rafforzamento delle prerogative e dei poteri delle autonomie locali rispetto a quelle regionali. La Regione

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Sardegna, a differenza delle altre Regioni a statuto speciale ha però riconosciuto scarse competenze all'organo di rappresentanza locale. Ad esempio, non sono stati previsti che gli eventuali pareri negativi del Consiglio Regionale delle autonomie locali producano effetti nei confronti del legislatore regionale né si è previsto il potere di iniziativa dello stesso Consiglio Regionale delle autonomie locali.

V. V. Conclusione.

Come si ha avuto modo di illustrare, la regione Sardegna si trova in una situazione ben diversa da quella delle altre regioni speciali settentrionali. Infatti, se il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta e, per certi versi, anche il Friuli Venezia Giulia hanno una specialità finanziaria legata al territorio molto forte, con una sostanziale esclusione della partecipazione ai meccanismi di solidarietà nei confronti del resto del Paese, alla Sardegna, con la ridotta capacità fiscale, converrebbe rivendicare la perequazione.

Paradossalmente, la Sardegna – ad oggi – potrebbe chiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori competenze di spesa, ad esempio in materia di finanziamento degli enti locali, del sistema universitario come già fa il Trentino Alto Adige e, contestualmente, chiedere una corrispondente quota aggiuntiva di compartecipazioni ai tributi

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

erariali. È chiaro però che gli eventuali 10/10 sarebbero insufficienti per coprire la spesa per l'eventuale trasferimento di ulteriori funzioni considerando la esigua capacità fiscale della Sardegna. Pertanto, anche sotto questo profilo meramente finanziario, ci si potrebbe domandare la convenienza a mantenere la specialità regionale.

CAPITOLO VI. LA REGIONE SICILIA

VI. I. Premessa.

L'autonomia speciale siciliana è rimasta monca: semplificando si può riassumere che molti costi oggi sopportati dallo Stato, come quello del personale insegnante, si dovevano auto finanziare e nel contempo le imposte che la Sicilia trattiene sul territorio andavano incrementate con il gettito delle accise di quanto raffinato nell'Isola. È così accaduto che la Sicilia abbia concretamente attuato poteri non molto dissimili da quelli che si ritrovano in una normale Regione a Statuto ordinario. Questa inattuazione dello Statuto ha generato, come si cercherà di illustrare, un defatigante contenzioso con lo Stato.⁴¹⁸

Per quanto riguarda le risorse sono conferite alla Regione Sicilia il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di produzione (ora, accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto.

⁴¹⁸ Cfr. sul punto, E. S. MUSSO, *Scritti di diritto costituzionale, Tomo I*, Giuffrè ed., pp. 33 ss.; G. LAURICELLA – G. GUADALUPI, *Lo statuto della regione Sicilia*, Giuffrè ed., pp.75 ss.

VI. II. Le ragioni della specialità.

In seguito alla creazione della Luogotenenza e di un Consiglio con le stesse funzioni del Consiglio dei ministri, il Governo avevano istituito un sistema transitorio atto a consentire l'introduzione graduale, in Sicilia, dell'ordinamento piemontese, come già stava accadendo altrove.⁴¹⁹

Il 15 settembre 1866 a Palermo ebbe inizio una rivolta popolare contro le autorità pubbliche guidata anche da soggetti che avevano partecipato all'impresa garibaldina del 1860. Occupati gli uffici governativi ed interrotte le comunicazioni con la penisola, i rivoltosi lamentavano gli effetti negativi dell'unificazione.

Tale rivolta, conclusasi con la riconquista di Palermo la settimana successiva, era dipesa dal malessere sociale, economico e culturale scaturito dall'avvento della classe dirigente del nuovo Stato, che aveva generato fenomeni di opposizione.⁴²⁰

Uno dei provvedimenti più significativi della particolare condizione della Regione era tuttavia rappresentato da un provvedimento

⁴¹⁹ E. G. Faraci, *Prefetti e magistratura nella rivolta di Palermo del 1866*, in *Storia, amministrazione, Costituzione*, 2011, 67 ss.

⁴²⁰ La riconquista di Palermo, dovuta al Generale Cadorna, giunto in Sicilia il 22 settembre 1866 per divenirne Commissario straordinario, era riuscita mediante l'impiego di truppe di terra e squadre navali, nonché attraverso il ricorso a misure restrittive della libertà personale.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

legislativo successivo di quasi un secolo a tali eventi. Si trattava del d.l. 28 marzo 1944, n. 91, con il quale si istituiva, per la Sicilia, un Alto Commissario, coadiuvato da una Giunta Consultiva composta da nove membri nominati dal Capo del Governo.⁴²¹

Con il successivo d.l. 28 novembre 1944, n. 416, la Giunta divenne Consulta regionale, e, oltre a svolgere funzioni di assistenza e consulenza per l'Alto Commissario, aveva il compito di formulare proposte relative all'ordinamento regionale. Era proprio la Consulta a deliberare, il 15 maggio 1945, la costituzione di una Commissione per la predisposizione di un piano per l'istituzione dell'autonomia regionale.

La Commissione procedeva anzitutto all'individuazione dei principi generali, successivamente riversati nel progetto di Statuto, ove la Regione veniva descritta come dotata di "autonomia entro l'unità politica dello Stato" e rispettosa dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione.

⁴²¹ L'Alto Commissario ha la facoltà di formulare proposte al consiglio dei ministri sottoponendo le deliberazioni della Giunta circa i provvedimenti da adottarsi nell'isola. Cfr. A. Piraino, O. Spataro, *La specialità della Regione Siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011, 907; G. Lauricella, *Alle origini dello Statuto Siciliano. L'idea di regione nel pensiero di Gaspare Ambrosini*, in *Diritto e società*, 1988, 270.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale varava la versione definitiva del progetto di statuto ed esso era approvato, senza modifiche, dal Governo centrale con il d.l. 15 maggio 1946, n. 455. Lo statuto siciliano fu poi convertito dall'Assemblea costituente in legge costituzionale n. 2 del 1948, senza che fosse possibile procedere ad una preventiva opera di adeguamento dello stesso statuto alla sopravvenuta Costituzione repubblicana. Ciò spiega perché il contenuto dello stesso statuto abbia contenuti più autonomistici rispetto agli altri.

Secondo alcuni Autori⁴²² ritengono che lo statuto sia il frutto di una sintesi tra la volontà statale – che attribuisce ad esso forza giuridica - e le esigenze espresse dal popolo⁴²³ siciliano per il tramite della Consulta regionale, sintesi che avrebbe generato un ordinamento permanente, nella misura in cui lo Statuto non è soggetto a scadenza.

⁴²² G. LAURICELLA, *Alle origini dello Statuto Siciliano. L'idea di regione nel pensiero di Gaspare Ambrosini*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 2 e ss.

⁴²³ È stato osservato che il tema delle rivendicazioni "popolari" troverà un momento di compromesso nell'art. 1 della Costituzione repubblicana, il quale attribuirà per l'appunto al popolo la sovranità. Il popolo cui fa riferimento la norma, però, è il popolo italiano, e non più il popolo della singola regione. Sul tema, v. le interessanti considerazioni di B. DI GIACOMO RUSSO, *Autonomia statutaria regionale e unità nazionale*, in *Quaderni regionali*, 2011, 882. Sulla differenza tra "popolo" e "popolazione" nella carta costituzionale, v. R. ROMBOLI, voce *Popolo*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, XXIII, 5.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Altri⁴²⁴, invece, sostengono che l'emanazione dello statuto sia stata richiesta dalla necessità di contrastare le tendenze separatiste già manifestatesi qualche anno dopo l'Unità d'Italia, e trovare una soluzione ancora una volta "compensativa" agli effetti negativi dell'unificazione, prodotti dalla posizione periferica della Sicilia rispetto al governo centrale.

Dalla lettura dei lavori dell'Assemblea costituente, approcciando al tema del regionalismo, appare consapevole della frammentarietà della situazione di fatto.

Le rivendicazioni regionali sono indicate come "giuste" poiché costituiscono una sorta di compensazione a fronte dell'adesione, allo Stato unitario, delle regioni interessate, la cui autonomia, proprio sull'esempio siciliano, doveva considerarsi irrevocabile.⁴²⁵

⁴²⁴ Cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 8 ss..

⁴²⁵ Non tutte le voci sono favorevoli. Lo stesso Einaudi ritiene che non vi debba essere un'accettazione a priori dei principi consacrati negli statuti della Valle d'Aosta e della Sicilia. Altri (v. intervento on.le Finocchiaro Aprile, 30 luglio 1946) considerano strumentale l'approvazione dello Statuto siciliano, essendo stato "emanato alla vigilia della riunione dell'Assemblea costituente alla quale è così tolto, in certo senso, il diritto di legiferare su questa materia". Il Presidente della Seconda sottocommissione, evidenzia tuttavia che la commissione è investita del "problema nazionale" di cui la Sicilia costituisce una parte.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Tra le ragioni dirette a riconoscere la particolare situazione siciliana, ed in questo affiancarla alla Sardegna, rientra il tema dell'insularità.

In ultima analisi è da precisare che sul punto della fonte normativa dalla quale debba farsi derivare l'adozione degli statuti speciali, in Assemblea furono sollevate opinioni contrastanti. Einaudi si diceva "persuaso che della necessità che questi statuti provengano direttamente da leggi che siano votate dal Parlamento (mentre) la formulazione data ai due statuti per la Sicilia e per la Val d'Aosta, sta a significare che è distrutta l'unità italiana, che cioè quelle Regioni hanno manifestato chiaramente il desiderio di non pagare più un'imposta allo Stato, pur desiderando riceverne tutti gli aiuti".⁴²⁶

Ambrosini rispondeva ad Einaudi che difendere lo Statuto non s'intende incrinare l'unità dello Stato: chi lo sostiene è unitario per lo meno e alla stessa stregua di chiunque altro. Altri⁴²⁷ ancora sottolineano che qualora si riconoscesse valore costituzionale alle leggi di adozione degli Statuti, vi sarebbe il rischio di far sì che le regioni interessate non siano più legate allo Stato da un vincolo costituzionale, ma contrattuale. Questa impressione, peraltro,

⁴²⁶ V. intervento 31 gennaio 1947.

⁴²⁷ V. intervento on.le Tosato, 31 gennaio 1947.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

permane ancor oggi nelle opinioni della dottrina più autorevole⁴²⁸, secondo la quale, all'interno della Costituzione sono ravvisabili i tratti essenziali di un "patto di cittadinanza tra il popolo e la Repubblica" che si avvarrebbe degli enti intermedi, *in primis* le Regioni. Lo spirito di Ambrosini, relatore della seconda sottocommissione, era proprio questo: non si trattava di depotenziare lo Stato, ma al contrario di fare in modo che esso, proprio attraverso le regioni, si rafforzasse, dal momento che l'ente intermedio sarebbe stato in grado di raccogliere quelle energie che altrimenti sarebbero state disperse.

Anche Sturzo era convinto che l'autonomia non avrebbe intaccato l'unità dello Stato, ed anzi era persuaso che i siciliani, se fossero stati posti nella condizione di doversi autodeterminare, avrebbero fatto leva sul proprio senso di responsabilità.

⁴²⁸ V. E. Balboni, *Autonomie, regionalismo, federalismo: verso un nuovo patto di cittadinanza*, in *Quaderni Regionali*, 2011, 936.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

VI. III. Le competenze delle regione Sicilia.

VI. III. A) La specialità legislativa.

Lo statuto della regione Sicilia prevedeva da un lato una competenza legislativa esclusiva nelle materie individuate dall'art. 14 dello Statuto⁴²⁹ e dall'altro, "al fine di soddisfare alle condizioni particolari

⁴²⁹ L'art. 14 dello Statuto prevede:

"1. L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

- a) agricoltura e foreste;
- b) bonifica;
- c) usi civici;
- d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;
- e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;
- f) urbanistica;
- g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;
- h) miniere, cave, torbiere, saline;
- i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale;
- l) pesca e caccia;
- m) pubblica beneficenza ed opere pie;
- n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche;

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ed agli interessi propri della Regione", una potestà integrativa, ai sensi dell'art. 17 dello statuto.⁴³⁰ Non era, invece, prevista alcuna competenza concorrente.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha ricondotto la potestà legislativa siciliana come quella prevista per le altre regioni speciali e ha

- o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;
- p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali;
- q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;
- r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;
- s) espropriazione per pubblica utilità".

⁴³⁰ L'art. 17 dello statuto stabilisce:

"1. Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione:

- a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere;
- b) igiene e sanità pubblica;
- c) assistenza sanitaria;
- d) istruzione media e universitaria;
- e) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio;
- f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato;
- g) annona;
- h) assunzione di pubblici servizi;
- i) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

convertito la cd. potestà integrativa in potestà concorrente propria di tutte le altre Regioni.

Analizzando la concreta applicazione della competenza legislativa, non si può fare a meno di rilevare l'inerzia ovvero l'uso poco coordinato della funzione legislativa nelle materie di lavoro e del sociale. Infatti spesso il legislatore regionale ha adottato leggi cd. contenitore, strumentali all'impiego delle risorse previste dal fondo di solidarietà nazionale.⁴³¹

Tuttavia, in tempi relativamente recenti, sono stati istituiti il cd. "buono scuola"⁴³², l'Assessorato regionale della famiglia, del lavoro e delle politiche sociali.⁴³³ Inoltre, sono adottate le norme per il diritto allo studio universitario.⁴³⁴

Viceversa, in tema di ordinamenti degli enti locali si sono realizzate alcune innovazioni ordinamentali.

⁴³¹ L'articolo 38 dello Statuto precisa che:

"1. Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici".

2. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

3. Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo".

⁴³² Legge n. 14 del 2002.

⁴³³ Legge n. 6 del 2003.

⁴³⁴ Legge n. 20 del 2002.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In ogni caso, la potestà esclusiva prevista fin dall'inizio nello Statuto ha fatto da modello e da precedente per l'ampliamento alle altre regioni speciali nel 1993.⁴³⁵

VI. III. B) La specialità amministrativa.

L'organizzazione amministrativa regionale è caratterizzata da una forte burocratizzazione e da *iter* eccessivamente lunghi che hanno costituito, nel corso del tempo, un forte freno allo sviluppo della Regione.

Da ricordare per il loro carattere innovativo alcune disposizioni della legge finanziaria del 2004 che hanno introdotto istituti come il preavviso di rigetto e l'incentivazione all'uso della telematica, recepiti, in seguito, anche a livello statale.

⁴³⁵ La legge regionale n. 10 del 2000 prevedeva il conferimento di funzioni agli enti locali, ma affidava ad una futura ma mai approvata legge l'individuazione in concreto delle funzioni da trasferire.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

VI. III. C) La specialità finanziaria.

Il regime finanziario previsto dallo statuto siciliano è notevolmente differenziato sia rispetto a quello delle regioni ordinarie sia a quello delle altre regioni speciali. Infatti, le norme degli statuti delle altre regioni speciali, con riguardo al sistema finanziario, possono essere modificati con legge ordinaria dello Stato, sentita la Regione - si parla a tal proposito della cd. "decostituzionalizzazione" - ⁴³⁶ mentre le

⁴³⁶ Lo Statuto del Trentino Alto Adige dispone all'art. 104:

" Fermo quanto disposto dall'articolo 103, le norme del Titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province Le disposizioni di cui agli artt. 30 e 49, relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano, possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente, della Regione o della Provincia di Bolzano.

Lo Statuto della Valle d'Aosta all'art. 50 dispone che:

"Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali.

L'iniziativa per la revisione appartiene anche al Consiglio della Valle.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.

Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione".

Lo Statuto del Friuli Venezia Giulia all'art. 63 prevede che:

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

disposizioni dello Statuto siciliano possono essere modificate solo con la relativa procedura per le norme di rango costituzionale. Di conseguenza, questa anomalia ha comportato che gli interventi del

Per le modificazioni del presente Statuto si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali.

L'iniziativa per le modificazioni appartiene anche al Consiglio regionale.³⁵ I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Le modificazioni approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.

Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione.

Lo Statuto della Sardegna all'art. 54 prevede che:

“Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un *referendum* consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale.

Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione”.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

legislatore statale operassero solo con riguardo alle altre regioni a statuto speciale e non per la Sicilia.⁴³⁷

In merito alle entrate, l'articolo 36 dello Statuto siciliano prevede che le imposte statali riscosse nella regione sono attribuite alla Regione stessa, residuando allo Stato soltanto le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi, del lotto, e delle lotterie a carattere nazionale.⁴³⁸

Inoltre, sono previste delle compartecipazioni Irpeg, Irpef, Iva, imposta erariale sull'energia elettrica, imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi a pronostici, imposta sulle società e obbligazioni, imposta sui redditi di ricchezza mobile, tassa automobilistica, nonché l'Irap, l'addizionale regionale Irpef, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Inoltre, l'art. 37 dello Statuto prevede che "per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti,

⁴³⁷ In merito cfr. l'esauriente trattazione di G. LAURICELLA – G. GUADALUPI, *Lo statuto della regione Sicilia, cit.*, pp.83 ss.

⁴³⁸ L'articolo 36 dello Statuto dispone che:

"1. Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.
2. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi" e, l'imposta, relativa a detta quota, compete alla Regione. L'attuazione di tale disposizione ha sollevato non poche questioni.⁴³⁹

Altra fonte di gettito regionale è prevista all'art. 38 dello Statuto laddove istituisce un contributo di solidarietà nazionale per l'esecuzione di lavori pubblici, rapportato annualmente al minore ammontare dei redditi da lavoro nella Regione rispetto alla media nazionale.⁴⁴⁰ In merito a quest'ultimo contributo, la Corte costituzionale da un lato ha riconosciuto il versamento come un obbligo costituzionale da parte dello Stato, ma dall'altro ha precisato la discrezionalità dello Stato su modalità, tempi, ed importi erogati e

⁴³⁹ Cfr. La Corte costituzionale con sentenze nn. 115 e 116 del 2010 ha chiarito che l'accoglimento, nel sistema tributario nazionale, del criterio di spettanza fondato non sul luogo ove il reddito è prodotto, ma sul domicilio fiscale, impedisce alla Regione di riscuotere il gettito sui proventi degli stabilimenti siciliani di società aventi altrove la sede legale.

⁴⁴⁰ L'art. 38 dello Statuto prevede che:

"1. Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici.

2. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

3. Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo".

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

“l’aggiuntività” del contributo di solidarietà nazionale rispetto al finanziamento delle funzioni ordinarie delle Regioni.

Non si può non sottolineare che, nel corso degli anni, il fondo ha finito per finanziare la spesa corrente, anziché specifici programmi di intervento aggiuntivi. Fino agli anni '70, la Regione, come previsto dall’art. 38 dello Statuto, destinava gli importi all’edilizia scolastica, ospedaliera, e popolare, alla realizzazione di grandi infrastrutture, di lavori pubblici. Nell’ultimo decennio, addirittura, si registra un impiego del contributo anche in sostituzione di capitoli di bilancio regionale che non riguardano né interventi a favore degli enti locali né per scopi diretti allo sviluppo produttivo (ad esempio il contributo di solidarietà nazionale è stato impiegato per l’acquisizione di partecipazioni azionarie, costituzione di società di capitali, contributi in società partecipate, contributi in conto interessi a privati per attività produttive,...).

VI. IV. Il regime di controllo delle leggi regionali: la sentenza n. 255 del 2014 della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 255 del 2014 la Corte costituzionale pone fine al controllo preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi regionali siciliane.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Con la riforma costituzionale legge Costituzionale n. 3 del 2001, in virtù della “clausola di maggior favore” (art. 10), anche in Sicilia si sarebbe dovuto applicare il nuovo assetto di controllo sulla normazione regionale (ricorso alla Corte del Governo statale dopo la pubblicazione della legge regionale). Tuttavia, si è mantenuto il vecchio sistema, rinviando alla riforma dello Statuto (ancora oggi attesa), e finendo per degradare la specialità. Infatti, nel corso degli ultimi anni, si era formata una prassi pressoché costante.

A seguito dell’approvazione da parte dell’Assemblea siciliana di una delibera legislativa, il Commissario dello Stato provvedeva, quando ritenuto necessario, ad impugnarla davanti alla Corte; a quel punto il Presidente regionale, trascorsi trenta giorni dalla impugnazione, “senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell’Alta Corte sentenza di annullamento”, ai sensi dell’art. 29 dello Statuto siciliano, provvedeva – quasi sempre - a promulgarla parzialmente, ovvero con omissione delle parti non oggetto di ricorso. A quel punto, la Corte - sulla base di una giurisprudenza formatasi a partire dal 1981 - dichiara cessata la materia del contendere sulla parte non promulgata, e la vicenda si concludeva.

Con la sentenza n. 255 del 2014 la Corte costituzionale dichiara l’incostituzionalità di tutto il procedimento previsto dallo statuto di autonomia, e ne comporta la sostituzione con il procedimento

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

previsto dall'art. 127 Cost. e dall'art. 31 della legge n. 87 del 1953. Di conseguenza viene meno anche la competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative regionali.

Nella motivazione della sentenza, la Corte ha puntualmente esaminato l'elenco delle disposizioni statutarie ritenute "non più applicabili".

In primo luogo, la Corte ha ritenuto di disapplicare quella contenuta nell'art. 27, in forza della quale "un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli art. 25 e 26⁴⁴¹ e, in quest'ultimo caso, anche in mancanza di accusa da parte dell'Assemblea regionale". Invero, tale disposizione era stata dichiarata incostituzionale già con la sentenza n. 6 del 1970.⁴⁴² In particolare, la parte caducata era esclusivamente quella relativa alla competenza dell'Alta Corte di giustizia siciliana, nonché alla legittimazione a ricorrere nei confronti del Presidente e degli assessori regionali. Infatti si è mantenuta la legittimazione del

⁴⁴¹ Trattasi, rispettivamente, della disposizione che prevede il ricorso contro le leggi regionali e le leggi e i regolamenti statali (art. 25) e della disposizione relativa al giudizio di accusa nei confronti del Presidente e degli assessori regionali (art. 26).

⁴⁴² La sentenza n. 6 del 1970 ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Commissario dello Stato ad impugnare le leggi regionali; mentre, in relazione a quelle statali, un tentativo operato dal Commissario è stato dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione con la sentenza n. 545 del 1989.

In altre parole, con la sentenza n. 255 del 2014 perde efficacia anche l'ultima parte dell'art. 27, ovvero la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali.

La seconda disposizione considerata dalla Corte nella presente pronuncia è l'art. 28, in forza del quale "Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte". Venendo meno la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali consegue il venir meno anche dell'obbligo dell'invio delle delibere legislative approvate dallo stesso Commissario.

La terza disposizione è quella prevista dell'art. 29, il quale al primo comma prevede un termine per il giudizio dell'Alta Corte: "l'Alta Corte decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla riceitura delle medesime". Al secondo comma, invece, è previsto che "decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell'impugnazione ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione”.

Come correttamente è stato evidenziato dalla dottrina, facendo cadere tutta la disposizione si producono effetti non tanto in relazione all’individuazione dell’organo competente a promulgare (a ciò sovviene l’art. 13 dello statuto ovvero l’art. 121, quarto comma, Cost., da ritenere applicabile anche alla Regione siciliana), quanto piuttosto circa i termini entro i quali tale promulgazione deve avvenire.

La Corte, infine, dichiara che non trova più applicazione neppure l’art. 30 dello Statuto, in forza del quale “il Presidente della Regione, anche su voto dell’Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all’art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l’Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato, entro trenta giorni dalla pubblicazione”.

Tra le disposizioni statutarie che “non trovano più applicazione” la Corte non menziona l’art. 13, comma 2, il quale stabilisce che le leggi e i regolamenti regionali sono promulgati dal Presidente della Regione decorsi in termini di cui all’art. 29 comma 2 del medesimo statuto. Di conseguenza, il venire meno della norma cui si rinvia rende priva di contenuto tale disposizione: l’eventuale ricorso statale e il conseguente giudizio della Corte avranno sicuramente carattere

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

successivo, come avviene – *ex art. 127 Cost.* – per tutte le altre regioni.

VI. V. Conclusione.

Nei paragrafi precedenti si sono analizzate le ragioni che hanno determinato l'adozione di uno statuto speciale regionale. L'unificazione d'Italia aveva determinato uno spostamento dei centri decisionali, contribuendo a che la Sicilia divenisse, per certi versi, una periferia del Regno d'Italia. In questo quadro, l'insularità della Sicilia era divenuta fatalmente un fattore di lontananza e, di conseguenza, di disinteresse, alimentando anche spinte separatiste.

Pertanto, il Costituente riconosce allo Statuto un valore di legge costituzionale per evitare sollevazioni in un frangente critico, ma il ritardo sulle norme di attuazione (1965) e, soprattutto, un modello regionale incompiuto ha disatteso, nei fatti, le ragioni storico e politiche che giustificarono l'adozione dello statuto nel 1946.

La specialità ha determinato risultati poco soddisfacenti: la competenza legislativa è stata utilizzata non come occasione di differenziazione al fine di valorizzare appieno le peculiarità del contesto socio-economico nonché geografico regionale, ma come

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

mero strumento di separazione impedendo il tempestivo e proficuo ingresso delle riforme amministrative degli anni Novanta.

Anche sul piano finanziario la specialità regionale non è riuscita a imporre modelli virtuosi: le entrate della Regione trovano principalmente fonte in contributi erogati dallo Stato o dall'Unione europea, mentre appaiono limitatissime le entrate dei tributi propri.

Si è visto come molte leggi regionali contengano solo disposizioni di spesa a favore, molto spesso, di soggetti nominativamente individuati, scoordinate da ogni disegno politico regionale.

In conclusione, per quanto sopra esposto e, in particolare, per la distribuzione a pioggia delle risorse e per un apparato amministrativo inefficiente, appare difficile giustificare ancora oggi la specialità.

CONCLUSIONI

LE PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO ITALIANO: LA DERIVA VERSO UN SISTEMA CARATTERIZZATO DA REGIONI TROPPO ORDINARIE E REGIONI TROPPO SPECIALI

Il lavoro sin qui condotto ha analizzato gli sviluppi del principio di differenziazione nell'ordinamento italiano, anche alla luce dell'esperienza comparata.

La ricerca ne ha inteso verificare lo stato di attuazione, attraverso l'analisi del sistema giuridico sviluppatosi dagli anni Novanta all'interno di un panorama ancora fortemente orientato alla logica dell'uniformità. Più precisamente, è con l'art. 3 della legge n. 142 del 1990 che si è cercato di favorire una devoluzione di tutte le funzioni regionali non aventi carattere unitario agli enti territoriali, permettendo però alla Regione di calibrare l'assetto delle funzioni stesse in relazione alle caratteristiche delle popolazioni e dei territori.

La possibilità di un riordino differenziato degli Enti locali rimase tuttavia in buona parte sulla carta per effetto di una sostanziale inerzia regionale. In ogni caso, la prospettiva tracciata dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990 ha rappresentato una rivoluzione rispetto alla tradizionale allocazione uniforme delle funzioni, ripresa e consolidata nell'art. 4 della legge n. 59 del 1997, mentre,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

parallelamente, la legge costituzionale n. 2 del 1993 attribuiva a tutte le Regioni speciali, al pari della Sicilia, la competenza esclusiva in tema dell'ordinamento degli Enti locali.

Un ulteriore spazio al principio di differenziazione è, quindi, stato dato con la legge n. 59 del 1997, che lo ha collocato tra i principi fondamentali diretti ad indirizzare i conferimenti di funzioni. Infatti, in base all'art. 4, lettera *h*), questi devono avvenire nell'osservanza del "principio di differenziazione nell'allocatione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi". Sviluppando questo principio, la legislazione regionale conseguente al d. lgs. n. 112 del 1998, in alcuni casi, è sembrata confermare una buona capacità di realizzare una "politica delle differenze", idonea a tradursi anche in termini di maggiore efficacia delle funzioni trasferite. Numerose leggi generali d'attuazione del d. lgs. n. 112 del 1998, infatti, hanno espressamente assunto la sussidiarietà orizzontale come principio generale dell'azione regionale. Probabilmente è anche per effetto di questa buona prova del sistema regionale che nella riforma del Titolo V il principio di differenziazione è stato poi ripreso, riguardo alle funzioni amministrative, nell'ambito dell'articolo 118 della Costituzione: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Si è così superato il precedente criterio geometrico del parallelismo a favore di una regola di riparto fondata su una relazione di *adaequatio rei et iuris*.⁴⁴³

La prospettiva di una riforma del regionalismo italiano secondo un modello di differenziazione delle politiche territoriali è stata al centro altresì della cd. *devolution*, confluita, dopo varie mediazioni politiche, nella legge di revisione costituzionale approvata dalla maggioranza di centro-destra nella XIV legislatura e che, tuttavia, gli elettori hanno respinto nel referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006.⁴⁴⁴

La Legge costituzionale n. 3 del 2001 ha confermato, come è noto, un regionalismo differenziato, unico modello costituzionale alternativo all'esperienza degli statuti speciali.⁴⁴⁵ Il nuovo articolo 116 Cost.,

⁴⁴³ Cfr., a questo riguardo, l'ampia riflessione di GENTILE, *L'ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova, 2000, 93, ss. .

⁴⁴⁴ Per una ricostruzione di queste vicende, cfr. A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, 376 ss., nonché A. MORRONE, *Promemoria per la Repubblica che verrà*, in «il Mulino», 2006, 1, 46 ss.; ID., *Un impegno riformista dopo la rivoluzione sconfitta*, in «il Mulino», 2006, 4, 658 ss.

⁴⁴⁵ Per un quadro di sintesi delle interazioni tra "regionalismo

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dopo aver confermato al primo comma le autonomie, stabilisce - al terzo comma - che “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) [norme generali sull’istruzione] e s) [tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali], 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”. Tale disposizione introduce un nuovo e potenziale modello di differenziazione che prevede come soggetti protagonisti direttamente le Regioni ordinarie, a cui riconosce la possibilità di accedere a forme e condizioni differenziate di autonomia. È tuttavia significativo che, ad oggi, non abbia mai trovato attuazione nonostante alcune regioni – Lombardia, Veneto, Piemonte e Toscana – abbiano tentato (invano) di dare avvio al procedimento ex dell’articolo 116, terzo comma, Costituzione.

dell’uniformità”, “regionalismo speciale” ed “esigenze di differenziazione”, si veda, per tutti, l’ampio studio di L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Eppure, il percorso espositivo seguito nel presente elaborato ha permesso di evidenziare come il “criterio di differenziazione” a livello europeo sia sempre più avvertito.

In particolare, il sistema federale tedesco con le riforme del c.d. *Föderalismusreform I – 2006* e del cd. *Föderalismusreform II – 2009* è riuscito a preservare la tradizione storica del federalismo tedesco pur implementando lo sviluppo nel riparto delle competenze e delle relazioni intergovernative orientandosi verso una maggiore asimmetria.

La riforma c.d. *Föderalismusreform I – 2006* - ha riguardato direttamente il riparto delle competenze tra Federazione e *Länder*: viene eliminata la competenza legislativa federale di cornice, in cui le leggi federali stabilivano la norma di principio e i legislatori regionali la normativa di dettaglio e la categoria dei “compiti comuni”.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ ZIMMERMANN - HENKE, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, Franz Vahlen Verlag, München 2006, pag. 209; HERMES, NADIM, *Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2007; J. V. BLUMENTHAL, *La riforma costituzionale del 2006 e il nuovo federalismo*, trad. it., in *La Germania di Angela Merkel*, a cura di S. BOLGHERINI - F. GROTZ, Bologna, 2010. Per una ricognizione in lingua italiana della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale cfr. LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Milano 2005, *passim*.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

La novità principale della riforma riguarda il settore della competenza concorrente, ora suddivisa in tre categorie, soggette a diverse procedure e chiamate dalla dottrina rispettivamente competenze di bisogno (*Bedarfskompetenzen*) competenze essenziali (*Kernkompetenzen*) e competenze derogabili (*Abweichungskompetenzen*).

Le prime (competenze di bisogno) sono soggette alla clausola di necessità: il legislatore federale può intervenire se ritenga che una disciplina legislativa federale sia necessaria per l'uniformità delle condizioni di vita (articolo 72, c. I GG).

Con riguardo alle seconde (competenze essenziali), invece, il legislatore federale può intervenire senza necessità di giustificare il proprio intervento. Tuttavia, qualora la Federazione non legiferi, i *Länder* potranno intervenire.

La terza categoria di materie concorrenti riguarda settori in cui la disciplina federale è derogabile, in tutto o in parte, dai *Länder*. Questa tipologia di competenze ha introdotto nel sistema federale tedesco un'importante innovazione, il cd. "diritto di deroga", che è una vera e propria apertura al principio di differenziazione. Come espressamente viene affermato nell'articolo 72, GG, le leggi federali

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

“entrano in vigore non prima di sei mesi dopo la loro pubblicazione (*Verkündung*), salvo che non sia stato stabilito diversamente con l’assenso del *Bundesrat*. Circa gli ambiti di cui alla prima frase, nei rapporti tra il diritto federale e quello dei *Länder* prevale la legge successiva”. La disciplina prevista dal *Bund* è derogabile dal legislatore regionale in *toto* - ad esempio in materia di pianificazione dei territori, diplomi universitari - o solo in parte - ad esempio in materia di caccia, tutela della natura, regime delle acque.

Con il c.d. *Föderalismusreform* II del 2009, inoltre, sono state potenziate le responsabilità dei *Länder* nonché le loro risorse finanziarie in corrispondenza alle loro funzioni e sono state ridefinite le regole per la limitazione dell’assunzione di debiti da parte di Federazione e *Länder*. Pertanto, le riforme avvenute nel sistema federale tedesco, in seguito alla riforma 2006 – 2009, potrebbero costituire un importante modello anche per la prospettiva di riforma del sistema autonomistico italiano, consentendo di sperimentare nuove soluzioni asimmetriche di attribuzione delle competenze.

L’ideologia dell’uniformità è stata da tempo sostituita con forme di differenziazione delle competenze anche nell’ambito del regionalismo asimmetrico spagnolo.

Le Comunità Autonome, infatti, costituite tra il 1978 e il 1983, nonostante presentino una struttura simile, non hanno gli stessi

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

poteri, perché il sistema regionale venne previsto per rispondere ad una duplice esigenza: da un lato soddisfare le istanze di autonomia già presenti in alcuni aree del Paese e dall'altro dare forma ad un ulteriore e progressivo processo di decentramento politico, riconoscendo una serie di procedimenti costituzionali per permettere, ai territori che ne avessero manifestato la volontà, di accedere a diversi livelli di autogoverno.⁴⁴⁷ Il quadro costituzionale della distribuzione delle competenze tra Stato e CC.AA. è quindi piuttosto complesso: esso prevede materie di competenza esclusiva dello Stato, materie di competenza "compartida", materie di competenza "concurrentes" e quindi materie di competenza esclusiva delle CC.AA. Inoltre, sono previsti meccanismi di flessibilità per alcune competenze, di modo che sia possibile modificarne la distribuzione senza dover arrivare all'estremo della modifica costituzionale o dello Statuto. Più precisamente sono previsti tre

⁴⁴⁷ TREVIJANO-NÚÑEZ RIVERO, *El Estado Autónimo. Principios, organización y competencias*, Madrid, 1998, 174, ss.; RODRIGUEZ Y ARANA, *A model of autonomous government: towards a single administration*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1994, 1119, ss.; JIMÉNEZ ASENSIO, *L'amministrazione pubblica nello Stato autonomico: tre riflessioni sul futuro della proposta di una Amministrazione Unica*, in GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, 1998, 227, ss.; JACOMETTI, *L'ordinamento locale spagnolo*, Milano, 1993, 37,ss..

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

diversi meccanismi: il primo consiste nella *ley-marco*, che consente allo Stato di attribuire alle CC.AA. l'esercizio di competenze statali stabilendo principi e direttive, mentre il secondo, di segno contrario, consente allo Stato di dettare una *ley de armonización* per armonizzare le competenze qualora la diversità possa provocare gravi problemi per l'interesse generale. La tecnica sinora più utilizzata è stata però la terza, cioè quella della *ley organica de transferencia*, che permette allo Stato di trasferire una propria competenza ad una o a più CC.AA.. Ad esempio, questa formula è stata utilizzata nel 1997 per trasferire alla Catalogna la competenza in materia di polizia urbana, che lo Statuto non includeva nella materia della polizia regionale. Inoltre, il sistema costituzionale viene definito come un "modello autonomico aperto", in quanto permette, in base a determinate manifestazioni di volontà degli Enti territoriali interessati, di acquisire ulteriori livelli di autonomia. È infatti previsto un "principio dispositivo", che consente a ciascuna C.A. di modulare il proprio livello di autonomia nell'elaborazione dello Statuto. Carattere aperto dell'impianto costituzionale e quindi decostituzionalizzazione del concreto assetto autonomistico si sono evidenziate come le coordinate prevalenti del modello spagnolo, dove sono previste una "*via lenta*" e una "*via rapida*". Da questo punto di vista, attraverso l'esame delle varie tappe del processo, la trattazione ha evidenziato l'esito finale di questo

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

processo, definibile come “un circolo virtuoso dell’autonomia”, perché Comunità di “via rapida” hanno avuto interesse a permettere l’avanzamento autonomico delle Comunità di “via lenta”. Il circolo virtuoso è quindi che dall’asimmetria iniziale si è passati ad una nuova omogeneità, con Regioni che hanno fatto da traino e da pilota, essendo interessate ad una diffusione della maggiore autonomia, perché solo in questo modo si poteva ridurre ad esempio l’effettiva incidenza della cd. legislazione basica statale.

Dall’analisi di queste esperienze è emerso come il principio di differenziazione abbia trovato larga attuazione.

Peraltro, nell’analisi che si è compiuta si sono anche considerate le forme più radicali ed “estreme” della differenziazione, ovvero quelle dirette a rivendicare addirittura l’indipendenza rispetto allo Stato di appartenenza.

Questa prospettiva è emersa chiaramente nei recentissimi sviluppi del processo di *nation – building* avvenuti in Scozia e in Catalogna.

Per quanto riguarda la Scozia è utile precisare che l’impianto giuridico britannico è caratterizzato da una particolare situazione costituzionale, che trova fondamento in una pluralità di fonti ed è connotata dall’assenza di una procedura rinforzata e da un ruolo centrale attribuito a Westminster. Tale sistema ha acconsentito la c.d. *devolution*, l’attribuzione di poteri dal livello centrale di governo agli

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

enti territoriali con più autonomia. In Scozia, questo processo è iniziato nel 1998 con la costituzione di un Parlamento scozzese. La potestà residuale e generale del Parlamento scozzese è stata delineata dallo stesso *Scotland Act* del 1998 che, utilizzando un “*retaining model*”, si limita ad indicare un elenco dettagliato delle materie di competenza del Parlamento britannico, senza prevedere alcuna competenza di natura concorrente. Tra il 2005 e il 2008 il Regno Unito ha poi trasferito al governo scozzese poteri consistenti, tra cui quelli relativi a trasporti e ambiente. Nel gennaio 2011 sono state infine attribuite alla Scozia importanti responsabilità nella gestione della spesa pubblica. Inoltre, il Governo del Regno Unito e quello scozzese hanno sottoscritto un *Memorandum* avente ad oggetto *il referendum* per l’indipendenza della Scozia. Lo strumento del *Memorandum* è, negli ultimi anni, sempre più utilizzato per regolare i rapporti tra Governi nel Regno Unito. A seguito dell’accordo di Edimburgo dell’ottobre 2012, la questione del *referendum* per l’indipendenza scozzese ha rappresentato il principale tema di dibattito dello scorso anno. Come è noto, il 18 settembre 2014 ha avuto luogo il referendum sull’indipendenza della Scozia che se da un lato si è concluso negativamente, dall’altro ha aperto la strada alla cd. “*devolution max*” o “*devo-max*”, che, prefigurata dal governo Cameron

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

per contrastare la spinta secessionista, porterà rilevanti guadagni alla Scozia soprattutto in termini di autonomia finanziaria.

L'ulteriore caso analizzato in questa prospettiva è stato quello della Catalogna. La legge organica del 19 luglio 2006, n. 6, con la quale il Parlamento spagnolo ha approvato il nuovo Statuto catalano aveva come obiettivi il riconoscimento della Catalogna come "nazione", l'aumento dell'autonomia e la modifica del sistema di finanziamento. Tuttavia, gli effetti rinnovatori previsti nel nuovo Statuto hanno subito un forte contraccolpo in seguito alla sentenza del Tribunale Costituzionale (STC) 31/2010, del 28 giugno 2010 che da un lato ha attribuito agli statuti la funzione tecnica di organizzazione del sistema delle fonti e, dall'altro, ha dichiarato l'inefficacia giuridica della definizione della Catalogna come "nazione". È da sottolineare come la Catalogna, per contrastare le continue compressioni della propria sfera di attribuzioni, avesse inserito nello Statuto una dettagliata lista di competenze a essa spettanti (cd. "*blindaje de competencias*"). Il *Tribunal*, però, nella sentenza 31/2010 ha chiarito la persistenza della competenza statale anche nelle materie riservate alla Comunità Autonoma, ogni qual volta la Costituzione consenta di esercitarla, nonché la riserva statale in materia di convocazione di consultazioni referendarie.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Una volta considerate queste esperienze - che peraltro hanno avuto anche un'eco in Italia con il referendum sull'indipendenza del Veneto previsto dalla legge regionale n. 16/2014 che sarà discusso dalla Corte costituzionale il 28 aprile 2015 - si è poi passati ad analizzare i contenuti del disegno di legge del Governo di riforma costituzionale, presentato al Senato l'8 aprile 2014 (A.S. 1429). Il testo dell'articolo 29 reca modifiche all'articolo 116 della Costituzione e, in particolare, prevede che il terzo comma della disposizione in commento venga modificato riducendo l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie. Nel testo vigente, infatti, ciò è possibile per tutte le materie di competenza concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 e in un novero specifico di materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), n), s)). Nella nuova formulazione, invece, manca il riferimento al terzo comma dell'art. 117 - integralmente sostituito con la eliminazione della competenza concorrente - mentre è mantenuto il riferimento ad alcune lettere del secondo comma, peraltro riformulate dallo stesso disegno di legge di riforma, alle quali è aggiunta la lettera u), limitatamente alla materia "governo del territorio". Viene introdotta una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

proprio bilancio. Una terza modifica riguarda il procedimento di attuazione: in particolare, l'iniziativa della Regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato all'esito del quale sono attribuite le condizioni di autonomia, ma solo condizione eventuale. Il nuovo testo dispone infatti che la legge è adottata "anche su richiesta delle regioni" (anziché "su iniziativa della Regione interessata"). Infine, l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge "approvata da entrambe le Camere" (si tratta, pertanto, di una delle ipotesi di legge bicamerale paritaria di cui al nuovo art. 70, primo comma, Cost.) senza però richiedere la maggioranza assoluta dei componenti (come previsto attualmente), mentre resta necessaria la già prevista intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Tuttavia, il d. d. l. se da un lato ha semplificato l'*iter* previsto dal disposto dell'art. 116 Costituzione - in questo modo facendo pensare ad una maggiore valorizzazione del principio di differenziazione - dall'altro nel nuovo quarto comma dell'art. 117 Costituzione introduce una clausola di supremazia. Quest'ultima consente alla legge statale, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e quindi in tutti gli ambiti di competenza regionale, quando lo richieda la "tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" ovvero la "tutela

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

dell'interesse nazionale". Tale clausola, potenzialmente idonea a superare tutte le competenze regionali, non contiene però alcuna possibilità di differenziazione in relazione a quelle realtà che invece dimostrino di avere usato efficacemente dell'autonomia. Ad esempio, utilizzando la clausola di supremazia lo Stato potrebbe intervenire a ridisciplinare in modo uniforme tutta l'organizzazione sanitaria regionale. Questo probabilmente è molto opportuno in alcune regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo, ma rischia di travolgere modelli decisamente virtuosi, come quelli, ad esempio, dell'Emilia Romagna, del Veneto o della Lombardia, che hanno caratteristiche organizzative differenti l'uno dall'altro e che proprio su questa differenziazione, calibrata sulle specificità territoriali, hanno costruito la propria efficienza.

Da questo punto di vista, la struttura della clausola di supremazia si pone in netta antitesi al principio di differenziazione, dal momento che non viene previsto che questa sia utilizzabile solo per alcune regioni, ma sempre e soltanto per tutte in modo uniforme⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ Cfr. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2014, p. 4, dove si precisa: "L'ampiezza della clausola legittimante l'attrazione della competenza legislativa dal livello regionale a quello statale, la mancanza per l'esercizio di tale "attrazione" di qualsivoglia richiamo al principio di sussidiarietà e

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Inoltre, sembra ipotizzabile che l'esercizio della clausola di supremazia possa travolgere le materie assegnate alle regioni in base al nuovo procedimento di differenziazione previsto art. 116 Cost., almeno se la legge che prevede l'esercizio della clausola di supremazia venga approvata anche dal Senato.

Infine, tutto l'impianto della riforma rimane impostato su una logica di accentramento di numerose materie al punto che il paradosso che si può verificare diventa quello di passare (come evidenziato da D'Atena) da un Titolo V federale ma senza Senato delle autonomie, a un Titolo V con un Senato delle autonomie ma senza "federalismo".⁴⁴⁹

Inoltre, non viene adeguatamente considerata la necessità di superare la logica dell'uniformità e di introdurre, sulla base del principio di responsabilità, un federalismo "meritocratico".

di leale collaborazione e il ruolo più "debole" che il Senato esercita rispetto alla legge statale che attrae in concreto la competenza (previsione della delibera legislativa del Senato superabile comunque a maggioranza assoluta), appaiono complessivamente la spia di una volontà connotata da tinte "neo-centraliste" che non va nella direzione di riprendere un progetto di federalismo responsabile e cooperativo, rafforzando i valori della sussidiarietà e dell'autonomia".

⁴⁴⁹ A. D'ATENA, *Intervento conclusivo* al Convegno su *Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Soprattutto, infine, come la trattazione ha avuto modo di dimostrare, una revisione ragionevole del Titolo V sarebbe stata auspicabile anche per ricondurre a normalità altre anomalie del sistema regionale italiano, come quelle dei regimi di autonomia speciale, che trovano fondamento non in ragioni “meritocratiche”, ma in ragioni storiche che hanno ormai perso gran parte della loro attualità. Si è visto nell’analisi compiuta sulle singole regioni speciali che alcune di esse hanno esercitato virtuosamente la loro maggiore autonomia (ad esempio le Province autonome di Trento e Bolzano), a differenza di altre (ad esempio la Sicilia). In ogni caso anche riguardo alle prime è rilevabile l’eccesso di un privilegio finanziario che non ha eguali in altre esperienze comparate.

Ma la riforma, con il suo forte impatto di ricentralizzazione, invece non si applicherà alle regioni speciali. L’art. 38, infatti, prevede: “11. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all’adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”.

Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma dall’altro lo rimanda *sine die*, senza fissare alcun

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

termine. Si tratta di una tecnica normativa alquanto discutibile e ci si deve chiedere se questa disposizione verrà mai attuata, dal momento che, considerata la forte ricentralizzazione di materie che anima il disegno di riforma, di fatto segnerebbe la fine dell'autonomia speciale, nonostante il I e il II comma dell'articolo 116 Cost. rimangano invariati e non si dica nulla sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali che, in alcuni casi, costituiscono dei veri e propri eccessi istituzionali.

In ogni caso, nella presumibilmente molto lunga fase intermedia, il divario tra autonomie ordinarie (fortemente depotenziate) e speciali (non adeguate) sarebbe destinato ad ampliarsi oltre ogni capacità di tenuta del sistema. Alle Regioni speciali, infatti, si continuerebbe quindi ad applicare l'attuale Titolo V della Costituzione, con la clausola di maggior favore, mentre a quelle ordinarie si applicherà il forte ridimensionamento dei loro poteri. La stessa clausola di supremazia non risulterebbe quasi mai applicabile alle regioni speciali, e in particolare alla regione Sicilia, a cui peraltro la mancata applicazione dei costi standard costituisce un esito istituzionale senz'altro non ragionevole considerati i suoi eccessi di spesa ingiustificata.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

In ogni caso, il contesto che si verrà a configurare, se la riforma su questo punto non verrà corretta, sarà caratterizzato, da un lato, da regioni “troppo ordinarie” e, dall’altro, da regioni “troppo speciali”. E ciò a prescindere dalla modalità, virtuosa o meno, con cui è stata esercitata l’autonomia. Tutto questo non può non apparire in contrasto con il principio di responsabilità, che dovrebbe essere invece il valore fondamentale intorno al quale costruire i processi di decentramento e di federalismo.

In Italia, invece, l’unica differenziazione costituzionale esistente non risulta più giustificabile in base a fattori politici o socio-economici attuali, ed occorrerebbe ricondurre ad un nuovo e più giustificato equilibrio l’una e l’altra delle forme originarie del regionalismo italiano: da un lato, permettendo una maggiore differenziazione del modello normale, e, dall’altro, riducendo il divario di questo rispetto ad alcune specialità storiche senza però replicarne le ambiguità. La possibilità di un federalismo a geometria variabile potrebbe portare ad un sistema più virtuoso e ad un notevole risparmio di spesa. Ad esempio, è stato calcolato che nel caso di applicazione del vigente art. 116 Cost. in Veneto si avrebbe uno spostamento di risorse di oltre quattro punti del Pil regionale, mentre la gestione a livello locale delle risorse avrebbe «“un effetto volano” sul Pil procapite, che potrebbe così crescere del 9,2 %». In altre parole, l’aumento delle

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

competenze determina un incremento della ricchezza regionale e, nello stesso tempo, favorisce l'erogazione di un servizio sicuramente più efficiente e più vicino alle esigenze dei cittadini in ragione della sua allocazione. Si tratterebbe peraltro di un processo che andrebbe a vantaggio di tutto il sistema regionale, incrementando anche le risorse a disposizione del sistema nazionale (basti pensare all'incremento che si verificherebbe nel gettito delle imposte statali).

Per questi motivi nel progetto di riforma del Titolo V dovrebbe assumere un ruolo decisivo la prospettiva della geometria variabile in base al federalismo meritocratico, che permetterebbe, da un lato, di superare le condizioni di inefficienza con un più deciso ruolo statale in alcune realtà regionali inefficienti e, dall'altro, di non bloccare l'ulteriore sviluppo di quelle più avanzate, nell'interesse di tutto il Paese.

È intorno alla dimostrazione della ragionevolezza di questa prospettiva che si è sviluppata l'analisi condotta in queste pagine.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

BIBLIOGRAFIA

AJA, *La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas*, in *Rev. del Centro de estudios constitucionales*, 1989.

AJA, *Riforma della Costituzione e degli Statuti in Spagna*, in *federalismi.it*, n. 15 del 2005.

AJA, *La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico*, in *Adpc*, 1996.

ALESINA-SPOLAORE-WACZIARG, *Economic integration and political disintegration*, NBER, *working paper* n. 6163, 1997.

ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè Ed., 2000.

ANTONINI, *Federalismo all'italiana. La storia vera, i dati e i fatti dietro le quinte*, Marsilio, 2012.

ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ALLAN, *The limits of parliamentary sovereignty*, in *Public Law*, 1985.

ARAGÓN, *¿Estado jurisdiccional autónomico?*, in *Rev. vasca de administración pública*, n. 16, 1986.

ARAGÓN, *La Construcción del Estado autonómico*, in *Revista general de derecho constitucional*, n. monografico: *Reforma de los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial*, 2005, 15 ss..

ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988.

ARBÓS MARIN, *Un futuro incerto*, (a cura di) ANTONELLA BENAZZO, *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso Veneto*, Cedam, 2010.

ATIENZA MONTERO, L. Á. HIERRO RECIO, *¿Hasta dónde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? Un ejercicio de comparación con el caso canadiense*, in *Revista de Estudios Regionales* n. 74/2005.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

BALAGUER CALLEJÓN, *La riforma dello statuto di autonomia dell'Andalusia nel contesto della pluralità di spazi Costituzionali in ambito europeo*, in *federalismi.it*, n. 17 del 2008.

BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato 'Autonómico' Spagnolo: La stagione delle riforme*, intervento al Convegno "I cantieri del federalismo in Europa" (Roma, Camera dei Deputati, Sala delle Colonne, 25.6.2007), in *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"*, www.issirfa.cnr.it.

BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2002.

BALBONI - POLA, *Federalismo e regionalismo in Germania e Spagna. Analisi e confronti per il caso italiano*, Roma, 1997.

BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, 2006.

BARILE P., *Appunti sulla condizione dei culti acattolici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1952.

BARTOLE – BIN, *Commentario alla Costituzione*, II ed., Cedam, 2008.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti speciali*, in *Le Regioni*, 1/2005.

BENEDIKTER, *The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen*, in J. WOELK, F. Palermo, J. MARKO (a cura di), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.

BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983.

BIN – FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, 2012.

BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009.

BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola: tra riforma confederale e Stato possibile*, in *federalismi.it*, n. 17 del 2008.

BLANCO VALDÈS, *Lo Statuto catalano: testo e pre-testi*, in *Quaderni costituzionali*, 2006.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

BLUMENTHAL, *La riforma costituzionale del 2006 e il «nuovo» federalismo*, trad. it., in *La Germania di Angela Merkel*, a cura di S. BOLGHERINI - F. GROTZ, Bologna, 2010.

BOKAIKOA, *Una vision del Concierto Economico y del Cupo en la Comunidad autonoma Vasca*, in *Revista Vasca de Administración Publica*, 1986.

BORTOLUZZI – TRACOGNA, *Imprenditori che sfidano la crisi. Dati ed esperienze dal Friuli Venezia Giulia*, Franco Angeli, 2014.

BOSCH I ROCA, *El modelo de financiación autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña*, in *Revista catalana de dret públic*, n.32/2006.

BRADBURY, MCGARVEY, *Devolution: Problems, Politics and Prospects*, in *Parliamentary Affairs*, April 2003, pp.219-236. V. anche J. CURTICE, *A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 1-2006.

BUCCISANO, *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a Statuto differenziato*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003.

BUSCHER D., *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise. Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform)*, Berlin, 2010.

BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, 2007.

CAMILLETTI - F. FALCITELLI, S. LAMARTINA, B. MAZZOTTA, F. MOCAVINI, M. Di MUCCIO, *Relazione elaborata sulla base degli incontri tenutisi presso il Ministerio de Economía y Hacienda di Spagna a Madrid nei giorni 17 e 18 giugno 2010*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Esperienze/Spagna-il-sistema-di-bilancio.pdf.

CARBONI G. G., *La risposta della Spagna alla crisi: economia e istituzioni scelgono la strada delle riforme istituzionali*, in G. CERINA FERRONI,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2012.

CAIRNEY, *The Scottish Political System since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter, Imprint Academics, 2011.

CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna, 1990.

CARIOLA e F. LEOTTA, *sub art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), M. OLIVETTI, volume III, Torino, 2006, p. 2207.

CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951.

CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

CARPANI G., *La Conferenza Stato-Regioni*, il Mulino, Bologna, 2006.

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

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

1989.

CASALS, *Las competencias de la comunidad autonoma en materia de educacion*, Bilbao, 1989.

CASTELL ANDREU, *Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña*, in E. Álvarez Conde, C. Souto Galván (cur.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Madrid, 2013.

CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003.

CEREA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009.

CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 2008.

CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado de las Autonomías*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2, 2006.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

CUOCOLO, *BiCamerale: atto primo*, Milano, 1997.

D'ATEMA, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè Ed., 2008.

D'AVACK, *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto* (vol. VIII), Roma, Treccani, 1961.

D'AVACK, *Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1989.

DALMONEGO, *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia di Trento, degli enti locali e degli enti finanziari*, tsm, Provincia Autonoma di Trento, 2002.

DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004.

DE ENTERRIA, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, in *Rev. Esp. de derecho constitucional*, 1982.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

DE ENTERRIA, *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de e Statutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid, 1988.

DE LA FUENTE, *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*, in *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, n. 4/2010.

DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale: conti privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Rubbettino, 2013.

DE VERGOTTINI, *Stati Federali e Stati Regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998.

DEGENHART, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungsgesetzgebung*, in *DÖV*, 2010.

DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

DI SALVATORE, *The Supremacy of European law in the Treaty establishing a Constitution for Europe in the light of Community experience*, in *Governing Europe under a Constitution*, a cura di H.-J. Blanke e S. Mangiameli, Heidelberg, 2006.

DICKMANN, *La sentenza della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, in *federalismi.it*, nr. 23, 2004.

DICEY, *An introduction to the study of the law of the Constitution*, London, 1885.

DICKINSON, LYNCH, *The challenge to Westminster: Sovereignty, Devolution and Independence*, Trowbridge, 2000.

ENCINAR, *Lo stato federale asimmetrico: il caso spagnolo*, in PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.

ESCRIBANO, *La autonomia financiera de las Comunidades Autonomas: crisis economica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, in *Revista española de derecho financiero*, 2012.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 92-94.

FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006.

FERRARI, *Accordi internazionali*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1989.

FINOCCHIARO, *Commento all'art. 8*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1975.

FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado Autnómico*, in *Revista de Derecho Político*, nn. 71-72, 2008.

FRAENKEL-HAEBERLE, *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contrattata*, in *Federalismi.it*, 2007.

GALLIANI, *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*, 2-3/2003.

GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato, in Le Regioni, 2/2003.

GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *DPT*, n.1, 2012.

GAMBINO, *Le amministrazioni territoriali: difficile attuazione di un modello*, in AA. VV. (cura di S. Gambino e G. Fabbrini), *Regione e governo locale. Fra decentramento istituzionale e riforme*, Rimini, 1997.

GAMBINO, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistica*, in *Id, Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014.

GARBARI – ZAFFI (a cura di), *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, in *Collana di monografie, Società di studi trentini di scienze storiche*, 1995.

GENTILE, *L'ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova, 2000.

GRAGNANI, *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno stato federale (In tema di giustiziabilità della *Erforderlichkeitsklausel*)*, in <http://www.issirfa.cnr.it/1011,949.html>.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del Federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it.

GROPPI, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali*, Torino, 1995.

GUERRA L., *El reparto de competencias Estado-autonomías según la doctrina del Tribunal Constitucional*, in *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Valladolid, 1991.

GUERRA, *Modelo abierto y hecho diferencial*, in *Rev. Vasca de administracion pública*, 1997.

HRBEK, A. EPPLER (a cura di), *Deutschland vor der Föderalismusreform. Eine Dokumentation*, Tübingen, EZFF Occasional Papers Nr. 28, 2003 e R. HRBEK, A. EPPLER (a cura di), *Die unvollendete Föderalismusreform*, Tübingen, EZFF Occasional Papers Nr. 31, 2005.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

HERMES, NADIM, *Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2007.

HERRERO ALCALDE, J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, C. VIZÁN RODRÍGUEZ, *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11, 2010.

IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2009.

IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2009.

ISENSEE, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, a cura di J. Isensee e P. Kirchhof, IV, § 98, Heidelberg, 1990.

ISENSEE, *Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung*, in *FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, a cura di P. BADURA e H. DREIER, II, Tübingen, 2001.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

JAMIESON, *The Leveson Report, the Royal Charter and the Scottish Parliament*, Newsletter del Constitutional Law Group, 20/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org.

JIMÉNEZ ASENSIO, *L'amministrazione pubblica nello Stato autonomico: tre riflessioni sul futuro della proposta di una Amministrazione Unica*, in GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, 1998.

JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2012.

KEATING, *The Government of Scotland. Public Policy Making anfter Devolution*, Edinburgh, Edinburgh Press, 2010.

KESPER I., *Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Niedersächsische Verwaltungsblätter* (V131), n. 6, 2006.

LAGO PEÑAS, *La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de regime común: Perspectivas de futuro*, in *Revista de estudios regionales*, n.78/2007.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. II., Torino, 1987.

LAWTON, G. COOKE, PEARCE, *The Condition of Britain: Strategies for social renewal*, giugno 2014, in http://www.astrid-online.it/Dossier--R3/Studi-rice/IPPR_the-condition-of-britain_June2014.pdf.

LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, in S.J. WOOLF, *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Valle d'Aosta*, Torino, Einaudi, 1995.

LÉVÊQUE, *L'autonomia al bivio. La Valle d'Aosta fra ricchezza finanziaria e fragilità economica*, Torino, Fondazione Adriano Olivetti, 1992.

LEYLAND, *L'esperienza della Devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2000.

LÓPEZ GUERRA, *La funciòn constitucional y el contenido del Estatuto de autonomia*, in AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autonòmics, Barcellona, 2004.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania. Il disegno costituzionale e le applicazioni giurisprudenziali*, Milano 2005.

LUN, O. LECHUER, *Entrate e spese pubbliche in Alto Adige. Anni 1996 – 2007*, Istituto di Ricerca Economica, Camera di Commercio, Industria e Artigianato di Bolzano, 2009.

MAMMEN, *Der neue Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht*, in *DÖV*, 2007.

MANCINI, *Minoranze etniche e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffré, Milano, 1996.

MARCANTONI – POSTAL –TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011)*, Franco Angeli, TSM – Trentino School of Management, Volume III, 2011.

MARCELLI e GIAMMUSSO V., *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V: 5 anni e 500 pronunce*, in *Quaderni di documentazione*, www.senato.it, ottobre 2006.

MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, in www.forumcostituzionale.it (25 maggio 2004).

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

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.

MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico, Relazione al XXVIII convegno annuale AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013.

MARIN, *La formula spagnola: struttura e dinamica, Federalismi a confronto*, A. BENAZZO (a cura di), Cedam, 2010.

MARRAMAIO, *Paradoja del universalismo*, in *Revista Internacional de Filosofia Politica*, n. 1, 1993.

MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994.

MARZULLI, *Il "prossimo" referendum sull'indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale*, in A. TORRE, J. O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, 2012.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

MOLINA DEL POZO, *Sussidiarietà e finanziamento delle Comunità autonome in Spagna*, in AA.VV., *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di MAIOCCHI e VELO, Padova, 1999.

MONACO, *Trattati e convenzioni internazionali*, in *Nss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1973.

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

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

MORRONE, *Promemoria per la Repubblica che verrà*, in *Il Mulino*, 2006, 1, 46 ss.; ID., *Un impegno riformista dopo la rivoluzione sconfitta*, in «*il Mulino*», 2006.

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.

MORRONE, *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*,

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

in *Quad. cost.*, 2006.

MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2002.

MUÑOS MACHADO, *Derecho Publico de las Comunidades Autonomas*, Vol. II, Madrid, 1989.

MUT AGUILAR, J. M. UTANDE SAN JUAN, *Autonomía y Corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica*, in *Presupuesto y Gasto Público* 62/2011.

MURILLO DE LA CUEVA, *Delimitación de la competencia autonómica para la regulación de los derechos fundamentales*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 46, 1999.

ORDÓÑEZ DE HARO, RIVAS SÁNCHEZ C., *Los tributos cedidos a las comunidades autónomas: Dinámica de la capacidad normativa en el periodo 1997-2006*, in *Revista de estudios regionales* n. 78/2007.

ORTEGA, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, in F. LÓPEZ RAMÓN (a cura di), *De la reforma estatutaria*, Zaragoza, 2005.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

ORTEGA, J. J. SOLOZÀBAL ECHAVARRÍA, X. ARBÒS MARIN:
Legislación bàsica y EStatutos de Autonomìa, Madrid, 2006.

PALERMO, *La revisione costituzionale e la crisi della semplicità. Spunti dell'esperienza tedesca*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2008.

PALERMO, *La revisione dello Statuto e i suoi limiti*, in J. MARKO – S. ORTINO – F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001.

PANNO, *Assetto territoriale e funzioni dei Comuni tra Stato e Regioni*, in GAMBINO, (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1999.

PASTORI, *Riordino delle funzioni e redistribuzione a livello locale*, in GAMBINO-FABRINI, (a cura di), *Regione e governo locale*, Rimini, 1997.

PELLEGRINI, *Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, L. VOLTMER, J. WOELK, (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen / Südtirol Nomos,
Baden-Baden, 2005.

PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, 2001.

PERNICIARO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali "prima" dei decreti di attuazione: gli accordi bilaterali*, intervento al convegno annuale del Gruppo di Pisa "Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici", Milano, Università Bicocca, 2011.

PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995.

POIRIER, *The function of intergovernmental agreements: postdevolution concordants in a comparative perspective*, in *Public Law*, 2001.

PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive*, Giuffrè Ed., 2004.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

POSNER, *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard University Press, 2010.

RAMALLO MASSANET, *La asimetría del poder tributario y del poder de guasto de las CC.AA.*, in *Rev. Esp. Derecho Constitucional*, 1993.

RAMOS PRIETO, *La distribución de las competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión en materia tributaria y la reforma de los estatutos de autonomía*, in *Revista de estudios regionales* n. 78/2007.

RICCARAND, *Storia della Valle d'Aosta contemporanea. 1981-2009*, Aosta, Stylos, 2010.

RINAUDO, *Rivista storico italiana*, Ed. scientifiche italiane, 2007.

RIZZA, *Le intese costituzionali fra Enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985.

ROCA, *Asimetría autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, in *Rev. vasca adm. pub.*, n.47, 1997.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

RODRIGUEZ Y ARANA, *A model of autonomous government: towards a single administration*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1994.

RODRÍGUEZ J., *Definición de un «espacio fiscal propio» para Andalucía: Localización de nuevos recursos tributarios propios*, in *Revista de estudios regionales*, n. 78/2007.

RÖHL, *Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung*, Peter Lang, Frankfurt, 2006.

ROLLA, *Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze: considerazioni riassuntive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1997.

ROVIRA, *El impacto de la crisis económica financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013.

RUBIO LORENTE, *Sobre la conveniencia de terminar la Constitución*, in *Claves de Razón Práctica*, n. 25, 1992.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

RUGGERI, *Intese*. III) *Intese subconcordatarie*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1989.

RUGGERI, SALAZAR, *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 AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, G. F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), Padova 2003.

RUGGERI, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Quaderni costituzionali*, 2004.

RUIZ, *Le Comunità autonome in Spagna: un'esperienza di regionalismo forte*, in *Regione e governo locale*, GAMBINO - FABRINI (a cura di), Rimini, 1997.

RUIZ-HUERTA- LOPEZ LABORDA, *Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica*, in *Informe Comunidades Autonomas*, Vol.I, Barcellona, 1996.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

RUIZ-GIRON REGUERRA, *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiación autonómica*, in *Rev. Esp. Derecho Constitucional*, 1997.

SALERNO G. M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.* 2012.

SANTAOLLALLA LÓPEZ, *Artículo 169*, in F. Garrido Falla (cur.), *Commentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2003, A.a.Vv, *La reforma constitucional ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*, *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Cepc, 2009.

SCHARPF, *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*, in *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schroder 2002-2005*, a cura di C. Egle-R. Zohlhöfer, Wiesbaden, 2007.

SCHLUETER, *Föderale Kompetenzverteilung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, in *Föderalismus in Deutschland*, hrsg. K. Detterbeck, München, 2010.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

SCHNELLENBACH, *Public Debt in Germany: Will the Debt Brake Change the Trend?*, <http://www.irefeurope.org..>

STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, I, 2. Aufl. München, 1984.

STIGLITZ, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton & Company, New York-London.

TAYLOR, *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton, 1994.

TIERNEY, *After the Referendum: the Scottish Government's Proposal for a Written Constitution*, Newsletter del Constitutional Law Group, 12/3/2013, in www.ukconstitutionallaw.org..

TORRE, *On devolution. Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000.

TORRE, *Scozia: devolution, quasi – federalismo, indipendenza?*, in *Rivista*

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti,
n.3/2013, in www.rivistaaic.it.

TREVIJANO-NÚÑEZ RIVERO, *El Estado Autónomo. Principios, organización y competencias*, Madrid, 1998.

VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 1997.

VANDELLI, *Devolution e altre storie*, il Mulino, Bologna, 2002.

VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

VELASCO CABALLERO, *Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales*, in AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalitat de Catalunya-Institut d'estudis Autònoms, Barcellona, 2004.

VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007.

*Il principio costituzionale di differenziazione
nello sviluppo dei processi di decentramento e di federalismo*

WALKER W., *International reactions to the Scottish referendum*, in *International Affairs*, n. 4, 2014 www.astrid-online.it/Dossier--R3/Studi-rice/Walker_INTAFF_4_2014.pdf.

ZIMMERMANN - HORST, *Die Finanzierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden 2008.

ZIMMERMANN - HENKE, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, Franz Vahlen Verlag, München 2006.