

Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?

*Marzia De Donno, Patrizia Messina**

1. Regionalismo differenziato, riforme istituzionali e ordinamento locale: i quesiti della ricerca

Il regionalismo differenziato fa riferimento all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ai sensi del quale: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] 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».

Esso ha ripreso slancio, dopo diversi anni in cui sembrava completamente sopito¹.

Il 22 ottobre 2017, Lombardia e Veneto hanno tenuto un *referendum* consultivo per una maggiore autonomia. In precedenza, l'Emilia-Romagna si era mossa nella stessa direzione, ma senza ricorrere alla con-

* Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune delle due Autrici. Sono tuttavia da attribuire a M. DE DONNO i §§ 2; 3 e 3.1. e a P. MESSINA i §§ 1 e 4.

(1) A questo riguardo, va ricordato che alcune Regioni, come la Toscana (2003), la Lombardia (2006-2007), il Veneto (2006-2007) e il Piemonte (2008), avevano tentato già subito dopo la riforma costituzionale del 2001 di attuare forme di regionalismo differenziato. Cfr., per una ricostruzione, il Dossier del Servizio Studi del Senato, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, maggio 2018, p. 17. Per alcuni contributi della dottrina del tempo, cfr. il numero monografico 1, 2018 di *questa Rivista* «Il regionalismo differenziato». Sul dibattito sollecitato dalle nuove richieste e per una puntuale descrizione delle negoziazioni avviate a partire dalle richieste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, cfr., per tutti, L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, p. 319 ss.

sultazione popolare, costituzionalmente non necessaria². Il 28 febbraio 2018, poi, tutte e tre le Regioni siglavano con l'allora Governo in carica l'accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma Cost.

Ma quali sono le ragioni che hanno rimesso in moto le richieste di regionalismo differenziato? Quali le materie oggetto delle richieste di maggiore autonomia? Vi è un comune denominatore? E quali sono le differenze più significative che è possibile rilevare tra le Regioni? Qual è lo spazio che può essere dato, a questo riguardo, al tema del riordino territoriale e dell'adeguatezza istituzionale (si pensi alle Unioni e alle fusioni di Comuni, ma anche al tema dell'area vasta e delle Città metropolitane e, più in generale, a quello delle aree omogenee di sviluppo)? Vi è, ancora, una esplicita relazione tra le politiche regionali di riordino territoriale, funzionale e istituzionale degli Enti locali posti all'interno delle tre Regioni richiedenti e la stessa richiesta di maggiore autonomia? In ultima analisi, qual è l'idea di regionalismo e di autonomia regionale che si può evincere dai processi avviati dalle tre Regioni? Quanto le diverse culture politiche e di governo regionali, che incidono sui modi di regolazione, pesano su queste differenze?

(2) A differenza dell'Emilia-Romagna, che aveva avviato la richiesta di regionalismo differenziato in sede di Assemblea legislativa, dopo un confronto con città, territori, parti sociali, organizzazioni economiche, università e Terzo settore, la Lombardia e il Veneto hanno scelto di seguire la via referendaria, ritenendo che l'esito favorevole della consultazione potesse trasformarsi, soprattutto, in più potere contrattuale nella trattativa con il Governo. Tuttavia mentre nel caso del Veneto, visti anche i diversi tentativi di realizzare un *referendum* per l'autonomia regionale, si è inteso dare il segnale politico di una rivendicazione autonomista, in linea con l'orientamento che ha storicamente caratterizzato la Lega Nord e la Liga Veneta (su cui, I. DIAMANTI, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Donzelli, Roma, 1993; Id., *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma, 1996; P. RUMIZ, *La secessione leggera. Dove nasce la rabbia del profondo Nord*, Editori Riuniti, Roma, 1997), nel caso della Lombardia, la richiesta di maggiore autonomia non ha puntato a mettere in discussione l'unità nazionale, richiamata, non a caso, anche nello stesso quesito referendario. Peraltro, l'esito diverso dei *referendum* ha inciso diversamente nel caso del Veneto rispetto alla Lombardia anche nella prima fase delle trattative. Mentre, infatti, il Presidente Maroni, che aveva ottenuto percentuali più basse, chiese all'Emilia-Romagna di lavorare per una comune negoziazione col Governo (come peraltro indicato dal leader del Carroccio, Salvini), il Presidente Zaia, forte dell'esito referendario, ha scelto di non associarsi alle altre due Regioni, ma di andare dritto per la strada dell'autonomia fiscale e del riconoscimento di un'autonomia regionale che quasi lambisce lo statuto speciale.

Va qui precisato che le materie³ su cui erano focalizzati gli accordi preliminari sottoscritti dalle tre Regioni con il Governo Gentiloni alla fine della scorsa legislatura, riguardavano solo alcuni degli ambiti di intervento inizialmente previsti negli atti introduttivi di negoziato, quali: tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e formazione professionale; tutela della salute e servizio sanitario; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; rapporti internazionali e con l'Unione europea. Su esplicita richiesta del Governo, infatti, per ragioni di opportunità politica, ma soprattutto di contingenza temporale, non tutte le materie contemplate nelle iniziali richieste regionali hanno avuto accesso alla prima fase delle trattative⁴.

Come pure però lasciava intendere il preambolo delle stesse “pre-intese”, gli accordi preliminari hanno rappresentato solo la base minima per la seconda fase delle trattative, avviate da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna con il nuovo Governo a guida Lega-M5S, tornando ad acquisire nuova centralità le originarie richieste regionali.

Così, mentre il Veneto, nello scorso luglio 2018, dava l'avvio ufficiale al negoziato con il nuovo Governo riproponendo, in un nuovo disegno di legge delega, tutte le ventitré materie previste dalla Costituzione⁵, la

(3) Le ventitré materie previste dall'art. 116 Cost. riguardano: 1) norme generali sull'istruzione; 2) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; 3) organizzazione della giustizia di pace; 4) tutela della salute; 5) istruzione; 6) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; 7) governo del territorio; 8) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; 9) rapporti internazionali e con l'Unione europea della Regione; 10) protezione civile; 11) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; 12) commercio con l'estero; 13) tutela e sicurezza del lavoro; 14) professioni; 15) alimentazione; 16) ordinamento sportivo; 17) porti e aeroporti civili; 18) grandi reti di trasporto e di navigazione; 19) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; 20) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; 21) ordinamento della comunicazione; 22) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; 23) previdenza complementare e integrativa.

(4) Va qui precisato che solo nel caso del Veneto le richieste iniziali, contenute nel disegno di legge statale di iniziativa regionale n. 43 del 15 novembre 2017, si estendevano già a tutte le ventitré materie richiamate dall'articolo 116 Cost. Il testo delle richieste e degli accordi preliminari è contenuto nel Dossier del Servizio Studi del Senato, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, maggio 2018.

(5) Cfr. il disegno di legge delega «di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», presentato dal Presidente Zaia al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie il 12 luglio 2018. Sulle perplessità e i dubbi di legittimità costituzionale espressi dalla dottrina in ordine alla proposta della Regione Veneto di ricorrere allo strumento della delegazione legislati-

Regione Lombardia, già à metà maggio, aveva approvato una nuova risoluzione, con cui non solo sollecitava la ripresa del negoziato, ma manifestava anche la volontà di allargarlo a tutte le materie contemplate dall'art. 116⁶.

Più cauto, invece, l'atteggiamento dell'Emilia-Romagna, la cui Assemblée legislativa, nel mese di settembre⁷, ampliava lievemente la formulazione di alcune richieste e introduceva nella trattativa altre tre materie⁸ (per un totale di quindici), confermando in ogni caso l'impianto della proposta iniziale.

Mentre dunque proseguono le trattative tra il nuovo Governo e le delegazioni regionali, e si preannuncia per metà febbraio un primo passaggio sugli esiti delle negoziazioni in seno al Consiglio dei Ministri, obiettivo di questa analisi sarà di verificare, in primo luogo, quali siano le somiglianze e le differenze, che possono essere colte sin d'ora, nel modo di concepire l'autonomia regionale nel contesto del regionalismo differenziato da parte di queste tre Regioni, cercando, al tempo stesso, di individuare le ragioni giuridiche e politiche che le sostengono.

Particolare attenzione, quindi, verrà data alle richieste di maggiori competenze in materia di ordinamento locale e di *governance* istituzionale che Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, sia pure con formulazioni differenti, hanno avanzato durante le trattative. Previste negli atti introduttivi del negoziato, poi messe da parte nelle pre-intese, esse sono riemerse nuovamente nel prosieguo delle trattative. Del resto, come si vedrà, anche alcune delle altre Regioni che man mano stanno avviando

va, cfr., per tutti, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2018, p. 11 ss.; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 359 ss.

(6) Cfr. la deliberazione del Consiglio Regionale della Lombardia, n. 16 del 15 maggio 2018, di approvazione dell'ordine del giorno concernente l'evoluzione e sviluppo della trattativa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

(7) Cfr. la risoluzione dell'Assemblea legislativa «concernente l'evoluzione dell'iniziativa della Regione Emilia-Romagna per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma III, della Costituzione, e lo sviluppo del relativo negoziato con il Governo», n. 7158 del 18 settembre 2018, preceduta dal Documento di indirizzi della Giunta regionale del 23 luglio 2018.

(8) Si tratta, in particolare, degli ambiti materiali afferenti a: agricoltura, protezione della fauna ed esercizio dell'attività venatoria, acquacoltura, cultura, spettacolo e sport.

l'iter per la richiesta di autonomia differenziata⁹, hanno appositamente menzionato l'ordinamento degli Enti locali tra le proprie richieste.

Si rende dunque necessario affrontare fin d'ora tale questione, certamente problematica, se solo si consideri che l'art. 116, comma 3 della Costituzione, nel definire espressamente le materie che possono essere oggetto dell'intesa, non comprende, almeno formalmente, le competenze statali sull'ordinamento locale. Muovendo quindi dal quadro delle competenze legislative di cui le Regioni dispongono attualmente in questa materia, anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, si procederà a valutare se le Regioni possano realmente rivendicare ambiti competenziali ulteriori tramite il meccanismo dell'art. 116, e se sì con quali limiti.

Ciò chiarito, nelle conclusioni ci si soffermerà sulle differenze rilevate dalla comparazione dei tre casi regionali e, soprattutto, delle rispettive richieste in materia di ordinamento locale. L'analisi comparata potrà offrire la possibilità di osservare il tema del regionalismo differenziato anche in relazione ai diversi modi di regolazione dello sviluppo regionale, che hanno caratterizzato fin qui le tre Regioni italiane e, dunque, in relazione al diverso peso che ciascuna di esse ha inteso da sempre attribuire ai governi locali delle città – alla Città metropolitana e agli enti di area vasta, in particolare – nella *governance* dello sviluppo regionale. In questa prospettiva e alla luce degli elementi raccolti, si proporrà una chiave di lettura che consenta di interpretare le principali differenze, rilevate nei tre casi regionali, facendo riferimento sia alle diverse matrici di cultura politica e di governo, sia ai diversi modi di regolazione dello sviluppo regionale¹⁰ che storicamente hanno permeato le prassi ammi-

(9) Con la sola eccezione dell'Abruzzo e del Molise, tutte le altre Regioni hanno intrapreso iniziative formali per l'avvio della procedura ex art. 116, comma 3 Cost. Si tratta delle Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria, che hanno già formalmente conferito l'incarico al proprio Presidente per avviare le trattative con il Governo. Le Regioni Basilicata, Calabria e Puglia, invece, hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno portato all'approvazione di specifici atti di indirizzo. Cfr. il Dossier del Servizio Studi del Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018.

(10) Sull'approccio politologico dei modi di regolazione dello sviluppo regionale, si rimanda a P. MESSINA, *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, Utet, Torino, 2001; Id., *Modi di regolazione per lo sviluppo locale. Una comparazione per con-*

nistrative e le istituzioni locali e regionali: la linea lombarda del federalismo a “guida urbana”, riscontrabile ancora oggi nei casi della Lombardia e dell’Emilia-Romagna, e la linea veneta del federalismo a “guida delle forze produttive” che contraddistingue il Veneto come un caso a sé stante.

2. Tra regionalismo e accentramento: il quadro oscillante delle competenze dello Stato e delle Regioni nella materia dell’ordinamento locale

Prima di procedere a valutare quale potrebbe essere l’effettiva portata delle richieste regionali di maggiori competenze in materia di ordinamento locale e, prima ancora, se queste siano costituzionalmente ammissibili, sembra opportuno soffermarsi sul quadro delle potestà normative di cui le Regioni dispongono già in questo settore.

Com’è noto, nel nuovo riparto delle competenze legislative delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001), l’ordinamento locale non costituiva più una materia unitaria devoluta allo Stato¹¹, ma esso veniva scomposto in una pluralità di oggetti, su ciascuno dei quali devono operare secondo alcune (almeno apparentemente) precise demarcazioni ora le competenze legislative statali ora quelle regionali, nel rispetto della potestà statutaria e regolamentare costituzionalmente garantita agli Enti locali.

Dopo il 2001, l’ordinamento locale, così disarticolato, non si collocava quindi certamente nella riserva esclusiva a favore dello Stato, ma neppure in quella residuale delle Regioni, né, d’altronde, figurava tra le materie di

testi di Veneto ed Emilia-Romagna, Padova University Press, Padova, 2012. Sulla diversa cultura federalista in Italia si veda, in particolare, G. GANGEMI, *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici Bresciani*, Liviana, Torino, 1994; Id., *Arbitrio amministrativo e corruzione politica*, Gangemi editore, Roma, 2010. Sulle diverse concezioni di federalismo del Veneto e dell’Emilia-Romagna, con riferimento alla linea Lombarda v. C. CATTANEO, A. GHISLERI, G. ZANARDELLI, *La linea lombarda del federalismo*, a cura di G. Gangemi, Gangemi editore, Roma, 1999, e alla linea veneta del federalismo v. F. LAMPERTICO, L. LUZZATTI, A. MESSEADAGLIA, E. MORPURGO, *La linea veneta del federalismo*, a cura di G. Gangemi, Gangemi editore, Roma, 2000.

(11) L’art. 128 Cost. demandava ai «principi fissati da leggi generali della Repubblica» la disciplina complessiva dell’organizzazione e dell’attività amministrativa di Province e Comuni. Cfr. F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli Enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 409 ss.

competenza concorrente. Ciò ha reso necessario affrontare in modo radicalmente diverso il nodo del sistema delle fonti normative in materia, dovendosi ricercare un nuovo punto di equilibrio tra esigenze contrapposte: da un lato, a livello nazionale, di unitarietà della disciplina e, dall'altro, a livello regionale e locale, di differenziazione della stessa.

Del resto, la riforma costituzionale sembrava configurare un sistema autenticamente regionale delle autonomie locali. Mentre infatti lo Stato era chiamato ad esercitare la propria potestà esclusiva sulla legislazione elettorale, sugli organi di governo, sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2 lett. p)) e su pochi altri oggetti¹², il resto sarebbe dovuto ricadere nell'ambito della competenza legislativa (di dettaglio o residuale) regionale.

Dopo la riforma costituzionale, insomma, le Regioni sarebbero state titolari di una «funzione legislativa generale»¹³, mentre la legislazione statale doveva ulteriormente confrontarsi, per un verso, con l'autonomia statutaria locale per ciò che riguarda la disciplina degli organi di governo e, per l'altro, con un'«atipica concorrenza» regionale¹⁴ per quanto riguarda la disciplina legislativa delle funzioni fondamentali degli Enti locali.

Tuttavia, com'è ampiamente noto, il quadro attuale di riferimento si è completamente modificato nel corso del tempo e, oggi, risulta radicalmente differente rispetto a quello delineato nel 2001, a causa di una serie di fattori che hanno alterato significativamente il riparto delle competenze in materia.

Soprattutto a partire dalla crisi economica del 2008, infatti, il nostro ordinamento ha subito forti torsioni centralistiche, dovute all'esigenza di

(12) Si pensi, in particolare, alla competenza statale in materia di istituzione di nuove Province e di variazione delle relative circoscrizioni territoriali *ex art.* 133, comma 1 Cost. Per una completa ricostruzione dei titoli di legittimazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato e delle Regioni in materia di ordinamento locale nella vigenza dell'attuale art. 117 Cost., v. L. VANDEL- LI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 311 ss.

(13) Così, S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet, Roma, 2002, p. 184.

(14) Così, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 325.

contenere o ridurre la spesa pubblica anche attraverso l'uniformazione e la semplificazione dell'organizzazione amministrativa e territoriale del Paese. Si è assistito così ad un netto spostamento del baricentro a favore delle potestà legislative dello Stato, anche per effetto dell'intervento della Corte costituzionale che, in più occasioni, ha assecondato la tendenza statale al riaccentramento.

Significative di questo *trend* neo-centralistico sono, anzitutto, le numerose pronunce sul coordinamento della finanza pubblica, materia alla quale la Corte, soprattutto durante gli anni più difficili della crisi, si è appellata per imporre l'intervento legislativo statale in una molteplicità di settori dell'ordinamento locale, anche oggetto della competenza normativa riservata alle Regioni¹⁵.

Seppure la Corte, in quello stesso periodo, aveva ricordato allo Stato che l'emergenza dettata dalla crisi economica non poteva essere usata come giustificazione per ricorrere alla decretazione d'urgenza, rischiando di scardinare gli assetti del riparto di competenze costituzionalmente stabilito, o di sospendere le garanzie di autonomia riconosciute dalla Carta agli enti territoriali tutti¹⁶, con quelle pronunce la Corte ha di fatto trasformato il coordinamento della finanza pubblica in una nuova materia trasversale, suscettibile di un impiego straordinariamente elastico ed estensivo.

Utilizzato come elemento di salvaguardia dell'interesse nazionale, nel quale è ricomparsa la funzione di coordinamento statale del precedente quadro costituzionale, al coordinamento della finanza pubblica si è così fatto ricorso, innanzitutto, per svuotare le competenze legislative regionali in materia di cooperazione intercomunale. Ciò ha aperto non solo un pesante interrogativo sulla costituzionalità delle leggi regionali già vigenti in materia, ma ha compromesso significativamente le stesse successive iniziative normative delle Regioni, anche in funzione di mero adeguamento alle nuove disposizioni nel frattempo introdotte dalla legge Delrio, l. 56/2014. Non a caso, con la successiva e criticata sentenza

(15) Cfr. *ex multis*, Corte cost. nn. 236/2013, 193/2012, 151/2012, 182/2011, 91/2011, 326/2010, 27/2010, 297/2009, 237/2009.

(16) Corte cost. nn. 220/2013 e 151/2012.

n. 50/2015, la Corte costituzionale attribuì la materia delle Unioni e delle stesse fusioni di Comuni, da sempre pacificamente ricondotte nella competenza residuale delle Regioni, al livello statale¹⁷.

Ed è sempre richiamandosi al coordinamento della finanza pubblica che la Corte giustificò l'esercizio di poteri statali in grado di condizionare pesantemente il riordino delle funzioni provinciali spettante alle Regioni, talvolta anche contraddicendo gli stessi tentativi di semplificazione istituzionale perseguiti da queste ultime¹⁸.

Così, per esempio, proprio per l'esigenza di preservare «l'obiettivo finale e unitario [...] della programmata soppressione [delle Province] previa cancellazione dalla Carta costituzionale», la Corte ha ripetutamente rigettato le doglianze regionali sulla legge di stabilità 2015, qualificando le norme puntuali sui divieti di spesa e di nuove assunzioni posti alle Province in altrettanti principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, direttamente «funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore»¹⁹.

(17) Mentre nella prima giurisprudenza costituzionale formatasi dopo la riforma del Titolo V del 2001, le Comunità montane e le Unioni di Comuni erano state ricondotte nel novero degli «altri Enti locali» non coperti da garanzia costituzionale e, come tali, ricompresi nella potestà legislativa residuale delle Regioni (Corte cost. nn. 237/2009, 397/2006, 244 e 456/2005, 229/2001), successivamente le Unioni sono state attratte progressivamente nella competenza esclusiva dello Stato. In particolare, dapprima le sentt. n. 22 e 44 del 2014 avevano riconosciuto la legittimità costituzionale di varie disposizioni del d.l. 78/2010 (come successivamente modificato dal d.l. 138/2011 e dal d.l. 95/2012) che ponevano una disciplina dettagliata delle Unioni, introducendo l'obbligo della gestione associata per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, ovvero 3.000 se di aree montane. In un secondo momento, al medesimo risultato giunge anche la successiva sent. n. 50/2015 a proposito delle disposizioni della l. n. 56/2014. Con un autentico *revirement*, motivato da una non dimostrata immedesimazione tra Comuni e loro forme associative, la disciplina delle Unioni è stata attratta definitivamente nella competenza esclusiva dello Stato (Corte cost. n. 50/2015). Sempre la sentenza n. 50/2015 ha poi assegnato alla potestà legislativa dello Stato anche alcuni profili relativi alla disciplina delle fusioni di Comuni (e, in particolare, le c.d. fusione per incorporazione). Su questi aspetti, sia consentito rinviare a A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2015.

(18) Così, G. BOGGERO, *"In attesa della riforma costituzionale". L'attesa è finita: quid iuris?*, in *questa Rivista*, 3, 2016, p. 649, il quale cita la sentenza della Corte costituzionale n. 142/2016 relativa all'illegittimità costituzionale della recente legislazione regionale toscana in materia di ridefinizione degli ambiti ottimali in materia di caccia.

(19) Corte cost. nn. 143, 159 e 202/2016.

Peculiari sembrano, del resto, anche le successive pronunce di legittimità costituzionale su altre disposizioni che si ponevano a valle di quel processo di riforma del livello intermedio. Solo per fare alcuni esempi, si pensi alle norme della l. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che affidavano ad un d.m. l'esatta quantificazione delle risorse da erogare a Province e Città metropolitane per l'esercizio delle funzioni – di competenza legislativa regionale – in tema di edilizia scolastica, e alle norme del d.l. 78/2015, con cui, intervenendo ancora una volta su una tipica materia residuale delle Regioni – la polizia amministrativa –, si è disposto il transito del personale appartenente ai corpi della polizia provinciale nei ruoli degli Enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale²⁰.

Negli anni più recenti, tuttavia, si sta assistendo ad un netto cambio di passo da parte della Corte costituzionale, sia in seguito alla c.d. riforma Madia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (l.124/2015), sia per effetto della progressiva ripresa dell'economia nazionale, ma soprattutto in conseguenza del fallimento del disegno accentratore previsto dalla riforma costituzionale²¹. Anche in ragione di questo cambio di scenario, la Corte è tornata infatti a riconsiderare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, puntando questa volta a rafforzare il meccanismo delle Conferenze e della leale collaborazione.

Così, nelle pronunce più recenti, le tendenze centralistiche appaiono superate dalla necessità di riaffermare un «sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'au-

(20) Corte cost. nn. 44/2018 e 32/2017.

(21) Come noto, la riforma costituzionale (d.d.l. cost. C. 2613-D, recante «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 seconda della Costituzione») oltre a ripristinare la c.d. «clausola di supremazia», volta a consentire al legislatore statale di intervenire ogniqualvolta lo richiedesse «la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale», prevedeva un generale ampliamento della potestà legislativa dello Stato. Basti pensare che lo stesso coordinamento della finanza pubblica e l'intero ordinamento degli Enti locali venivano ricondotti nelle competenze esclusive dello Stato. Va comunque detto che il nuovo assetto delle competenze legislative veniva compensato dall'istituzione del Senato delle Autonomie, composto essenzialmente da rappresentanti delle Regioni e dei Comuni. In tal modo la riforma puntava a valorizzare ulteriormente il dialogo tra centro e periferia, facendolo ascendere direttamente al livello parlamentare, a superamento, almeno parziale, del sistema delle Conferenze.

tonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale»²². La Corte costituzionale, in tal modo, è arrivata addirittura a garantire un'adeguata partecipazione degli enti territoriali non più solo in sede di attuazione ma, con alcuni limiti, anche in sede di formazione della disciplina di livello statale²³ e ad ammonire lo stesso Stato ad «improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica [a] canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra»²⁴.

È esattamente in questo contesto che si inserisce il rilancio del regionalismo differenziato a partire dal 2017. È evidente che soprattutto l'esito negativo della riforma costituzionale del 2016 ha segnato un momento di rottura istituzionale rispetto alle politiche di riaccostamento operate a livello statale. Il meccanismo offerto dall'art. 116 Cost. è così apparso come la nuova occasione per far ripartire, questa volta dal basso, il processo di cambiamento istituzionale del nostro Paese, anche sul piano del riordino amministrativo e territoriale. In esso, insomma, si è intravisto un valido strumento a disposizione delle Regioni, o almeno di quelle che dichiarano di averne la capacità e la forza politica, per intraprendere quelle riforme da tempo oggetto di rivendicazione regionale e a lungo rimaste incompiute.

Tutto ciò se, da un lato, consente un ritorno alle logiche del decentramento e alle istanze regionaliste a lungo compromesse, dall'altro, presta però il fianco anche a più forti, e non sempre giustificabili, rivendicazioni autonomiste o di specialità. Le somiglianze e le differenze che, a questo riguardo, già in questa fase stanno emergendo tra i tre casi regionali possono essere quindi rilevanti per la nostra analisi.

(22) Corte cost. n. 61/2018. Ma si vedano anche le successive sentenze nn. 71, 74, 78, 87 e 103 del 2018, in cui l'applicazione del principio di leale collaborazione ha comportato la declaratoria di illegittimità di diverse disposizioni della legge di bilancio per il 2017, aprendo quella che qualcuno ha iniziato a definire come la "quarta fase" della leale cooperazione tra Stato e Regioni nel nostro Paese. Cfr., in proposito, L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remanuda delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018.

(23) Corte cost. n. 251/2016, ma si vedano anche le sentenze nn. 61/2018 e 169 e 237 del 2017.

(24) Corte cost. nn. 107/2016 e 19/2015.

3. Regionalismo differenziato e ordinamento locale nelle richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia

L'esame comparato dei documenti ufficiali del negoziato consente di cogliere in maniera abbastanza chiara i diversi modelli di regionalismo differenziato cui puntano le tre Regioni. Già la semplice lettura di tali atti permette, infatti, di rilevare la diversa estensione delle richieste, ma soprattutto la portata della differenziazione e delle innovazioni che esse potrebbero innescare sia sul sistema regionale sia sul governo locale. Come si è detto, sia pure con un diverso grado di formulazione e di specifica attenzione, tanto le richieste dell'Emilia-Romagna, quanto quelle del Veneto e della Lombardia hanno per oggetto anche alcune specifiche competenze in materia di ordinamento locale.

Ciò sembra anzitutto collocare tutte e tre le Regioni, e specialmente l'Emilia-Romagna e la Lombardia, come si vedrà a breve, in una logica di rinnovamento istituzionale riferito non tanto alla Regione in quanto ente, ma in quanto comunità degli enti territoriali in essa insediati²⁵.

È evidente, del resto, che le richieste di maggiore autonomia nelle materie previste dall'art. 116 Cost. consentirebbero alle Regioni non solo di rafforzare il proprio ruolo politico e di acquisire una posizione strategica nel panorama nazionale, ma anche di potenziare le proprie funzioni legislative e amministrative e le proprie capacità di programmazione nella definizione di una vasta gamma di politiche pubbliche all'interno del territorio regionale.

Il regionalismo differenziato si presenta chiaramente come un nuovo e importante processo di decentramento amministrativo. Conseguentemente, il potenziale accrescimento delle competenze innescato dall'art. 116 non dovrebbe tradursi in un mero irrobustimento del solo livello regionale, né dovrebbe dar forma ad una concentrazione di tutte le funzioni – specialmente di amministrazione attiva – in capo alla Regione. Se così fosse, esso si tradurrebbe davvero nella definitiva amministrativizzazione degli enti regionali, l'ennesima occasione persa per ricono-

(25) Come auspicato, in dottrina, da S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 661 ss., p. 684.

scere quel ruolo di ente di legislazione, di programmazione e coordinamento che deve essere loro proprio²⁶.

Pertanto, non solo le nuove competenze dovrebbero coinvolgere anche le autonomie territoriali, ma le stesse richieste regionali volte ad acquisire competenze ulteriori anche nel settore dell'ordinamento locale, ove effettivamente conseguite, dovrebbero realmente consentire la sperimentazione di un diverso modello di governo locale, che non potrà che coinvolgere le tre Città metropolitane di Bologna, Milano e Venezia, le Province ma anche gli stessi Comuni e le loro forme associative. D'altra parte, il sistema delle autonomie, specialmente dopo il fallimento del *referendum* costituzionale, abbisogna e attende una manutenzione: operare il trasferimento di nuove funzioni senza preoccuparsi di adeguare le organizzazioni pubbliche rischierebbe di incrementare la sovrapposizione delle competenze, la dispersione delle responsabilità e delle risorse, ma anche il livello di conflittualità tra i diversi livelli territoriali²⁷, con la conseguenza di compromettere i (sia pur minimi) risultati già conseguiti nel recente passato con la legge Delrio.

Venendo, dunque, alle richieste formulate dalle tre Regioni in materia di ordinamento locale, già nella risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 5321 del 3 ottobre 2017 della Regione Emilia-Romagna, concernente l'«avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione», figurava espressamente la richiesta di alcune «competenze complementari e accessorie» in materia di «*governance* istituzionale».

In particolare, essa era dichiaratamente preordinata ad ottenere il «riconoscimento di competenze amministrative e legislative differenziate ai fini dell'accrescimento in capo alla Regione dei poteri di definizione del sistema istituzionale interno alla Regione Emilia-Romagna, *al fine di*

(26) Sul punto si vedano anche i recenti documenti di UPI, *Documento di proposte istituzionali delle Province: "Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori"* del 27 giugno 2018 e quello congiunto di ANCI e UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.*, del 5 luglio 2018.

(27) Si vedano, in proposito, le riflessioni di A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2018.

consentire la realizzazione di innovativi modelli di governance istituzionale, nonché il riconoscimento della potestà regionale di procedere, d'intesa con le amministrazioni locali, anche ad una diversa allocazione di funzioni amministrative» (corsivo nostro). Analoga formulazione viene quindi riproposta negli atti successivi, e, segnatamente, nella risoluzione assembleare n. 7158 del 18 settembre 2018.

Anche nella risoluzione n. 97 del 7 novembre 2017 del Consiglio regionale della Lombardia, concernente «l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», integralmente richiamata dalla successiva delibera consiliare n. 16 del 15 maggio 2018, sono state formulate precise considerazioni in materia di «Rapporti con gli Enti locali e definizione del sistema istituzionale interno». Nel testo, in particolare, si legge che: «La Regione si impegna nell'ambito delle proprie competenze e in quelle delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie del secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), che possono essere attribuite con legge dello Stato, ad *attivare un contestuale tavolo di concertazione con il Sistema degli Enti e delle Autonomie locali per definire un piano di riordino territoriale, secondo i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, per definire il livello territoriale ottimale per allocare le competenze.* Si impegna, altresì, a favorire la completa attuazione dell'articolo 118 della Costituzione secondo gli stessi principi della sussidiarietà per assicurare un'efficiente collocazione dell'attività amministrativa vicina ai cittadini e alle imprese. Il finanziamento delle competenze conferite è assicurato nell'ambito dell'articolo 119 della Costituzione. *La Regione richiede, inoltre, il riconoscimento di competenze legislative e amministrative per la definizione del sistema istituzionale interno alla Lombardia e per l'allocazione di funzioni e competenze agli Enti locali allo scopo di garantire un rapporto quanto più diretto tra l'ente regionale e gli Enti locali territoriali e migliorarne la governance, nonché la possibilità di adottare idonei strumenti di intervento, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali e nel rispetto della competenza statale sugli organi, sull'assetto istituzionale degli Enti locali,* al fine di ottimizzare l'impiego delle ri-

sorse finanziarie. *La Regione chiede anche di poter concorrere a definire le modalità, i criteri e i termini di riparto dei contributi previsti per i Comuni che originano da fusione»* (corsivo nostro).

Quanto, infine, alla Regione Veneto, va qui segnalato un cambio di passo. Nell'originario progetto di legge statale di iniziativa regionale n. 43 approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 15 novembre 2017, n. 155, era dedicata, infatti, un'apposita sezione – la n. XXII – alle «Funzioni degli Enti locali nelle materie oggetto dell'intesa con lo Stato». In particolare, l'art. 65 prevedeva testualmente: «Nella legge di differenziazione sono fissati i criteri attuativi, anche di riparto delle risorse, per l'attribuzione diretta agli Enti locali delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118, primo e secondo comma della Costituzione e dell'articolo 11 dello Statuto del Veneto. Per quanto riguarda la *Provincia totalmente montana di Belluno*, le funzioni amministrative e le connesse risorse da attribuire direttamente tengono altresì conto di quanto previsto dal terzo comma dello stesso articolo 118 in ordine alla tutela dei beni culturali, nonché delle funzioni fondamentali prefigurate dal comma 86 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni” e delle materie stabilite dall'articolo 15 dello Statuto del Veneto» (corsivo nostro).

Nel successivo disegno di legge delega «di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», presentato al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie il 12 luglio 2018, invece, il riferimento ai principi e ai criteri con cui la Regione intende operare il riordino delle funzioni amministrative a livello locale appare più sfumato. Esso è rinvenibile nell'art. 5, comma 1 lett. c) in materia di «Principi e criteri direttivi di carattere generale», in cui si afferma genericamente che «la Regione del Veneto potrà *subdelegare le funzioni ad essa delegate dallo Stato»* (corsivo nostro) e nel successivo art. 6, relativo ai «Principi e criteri direttivi di carattere specifico», in cui si valorizza la concertazione e il principio della leale collaborazione con gli Enti locali nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (punto 10).

Come si nota, quindi, sia pure con una maggiore o minore attenzione, tutte e tre le Regioni, richiamandosi talora anche espressamente ai principi di sussidiarietà verticale, della leale collaborazione e della concer-

tazione con il sistema delle autonomie locali, si ripropongono, anzitutto, di procedere ad una diversa allocazione delle funzioni amministrative conseguibili mediante l'intesa attraverso il coinvolgimento diretto delle autonomie locali (Emilia-Romagna e Lombardia) o il ricorso allo strumento della delega (Veneto).

Solo l'Emilia-Romagna e la Lombardia, invece, pur se in modo diverso, avanzano entrambe una richiesta di riconoscimento di maggiore intervento anche sulla *governance* istituzionale degli Enti locali.

Sebbene, dunque, già nel maggio scorso la stessa Lombardia abbia dichiarato di volersi allineare alle richieste venete quanto al numero delle materie da negoziare, va senz'altro rimarcata la comune propensione di questa Regione e dell'Emilia-Romagna a puntare sul potenziamento delle competenze degli Enti locali e, soprattutto, sull'innovazione del loro assetto istituzionale.

La Regione Veneto, dal canto suo, è la sola a non avanzare richieste di maggiori competenze legislative e amministrative su tali aspetti, rimarcando, anche su questi profili, la propria specificità, fondata in massima parte sull'istanza di conferimento di uno statuto speciale e sul tema delle risorse e dell'autonomia finanziaria.

Il che, come si dirà meglio nel paragrafo successivo, non fa altro che confermare il modo di regolazione che ha storicamente caratterizzato questa Regione, basato sull'autoregolazione comunitaria e il non interventismo dell'attore politico, con il prevalere di forti localismi su base sub-provinciale, mediati dal livello di governo regionale attraverso politiche distributive. In questo contesto diventa quindi prioritario assicurare risorse finanziarie al livello regionale, piuttosto che potenziare la *governance* istituzionale attraverso il rafforzamento della filiera degli Enti locali e (ancora di più) del governo di area vasta.

La scelta veneta non può, allora, che sollevare dubbi sotto più punti di vista. Il regionalismo differenziato preso sul serio richiederebbe una oculata riorganizzazione degli apparati amministrativi, tanto di quelli regionali quanto di quelli locali, secondo un modello di *governance* il più possibile credibile, meditato e condiviso tra i diversi livelli di governo. Occorrerebbe perciò rifuggire da ogni tentazione di immediata, affrettata e totalizzante devoluzione delle competenze, specie se concentrata sul solo livello regionale, preferendo una logica incrementale e progres-

siva, accompagnata da un attento adeguamento delle stesse organizzazioni territoriali chiamate a ricevere nuove funzioni²⁸.

Sotto quest'ultimo profilo – è bene ribadirlo – l'attuazione concreta delle particolari condizioni e forme di autonomia conseguibili non potrà che portare ad un riordino funzionale sul territorio regionale, che, qualora effettivamente coinvolga, come si auspica, anche il sistema locale, implicherà di necessità il ripensamento del grado di decentramento amministrativo a favore del livello di area vasta e la valorizzazione del ruolo istituzionale e strategico delle Città metropolitane e delle stesse Province, così come la stessa ridefinizione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle nuove funzioni anche da parte dei Comuni e delle loro forme associative. Il che, evidentemente, non esclude che si riproponga la questione – già in parte affrontata nel corso degli ultimi anni – della dimensione territoriale degli Enti locali (specialmente di quelli deputati a governare l'area vasta), anche in un'ottica di efficiente riordino istituzionale e di adeguatezza di ciascun livello a ricevere le nuove competenze amministrative e le connesse risorse finanziarie.

Bisognerà, in ogni caso, attendere l'effettivo dipanarsi di questo processo per comprendere se, alla prova dei fatti, la maggiore autonomia eventualmente acquisita consentirà realmente la valorizzazione delle diverse vocazioni dei territori e delle autonomie, «al di là di ogni chiusura e solipsismo territoriale»²⁹ e pur sempre nel rispetto dell'unità della Repubblica e dei valori solidaristici che dovranno continuare a reggere, anche sul piano finanziario, le relazioni interregionali³⁰.

(28) Questo il monito espresso da più parti in dottrina. Si veda, per tutti, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, cit.

(29) L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2017, p. 11, e, nello stesso senso, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 18, 2018, secondo i quali le richieste di regionalismo differenziato possono consentire anche la sperimentazione di soluzioni innovative da parte delle Regioni richiedenti, in vista di una successiva estensione del "modello" anche ad altre Regioni.

(30) Sul rispetto dei vincoli solidaristici sul piano finanziario da parte delle Regioni ad autonomia differenziata, si veda F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it.*, 10, 2018; A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017.

3.1. *Il riordino funzionale e istituzionale degli Enti locali nelle richieste regionali: aspetti problematici e questioni pendenti*

Tornando dunque all'analisi delle tre richieste, può allora senz'altro dirsi che le tre Regioni affrontano in maniera complessivamente diversa il nodo della riorganizzazione territoriale conseguente al possibile trasferimento delle nuove funzioni: in un'ottica esclusivamente funzionale il Veneto, in una prospettiva di riordino e rinnovamento anche istituzionale l'Emilia-Romagna e la Lombardia.

Per quanto riguarda anzitutto il riordino funzionale, come detto, tutte e tre le Regioni sembrano avere di mira un riassetto complessivo delle funzioni che tenga conto di tutti gli enti territoriali, a cominciare dal livello di governo più prossimo al cittadino. Sembrerebbe fugato quindi, almeno in astratto, il rischio di un appesantimento burocratico e amministrativo del solo livello regionale.

Occorrerà in ogni caso attendere il concreto riordino funzionale tra i diversi livelli per saggiare la portata effettiva del modello regionale prescelto. Come infatti è accaduto anche nel recente passato sia in occasione del c.d. federalismo amministrativo inaugurato alla fine degli anni Novanta dalla riforma Bassanini, sia, soprattutto, in occasione del riordino delle funzioni non fondamentali delle Province disposto dalla legge Delrio³¹, proprio il Veneto, l'Emilia-Romagna e la Lombardia hanno dato vita a soluzioni fortemente differenziate e in esatta controtendenza, ora mantenendo pressoché inalterato lo *status quo* (Veneto)³², ora preferendo una ridefinizione dell'architettura amministrativa all'interno della Regione (Lombardia ed Emilia-Romagna)³³.

(31) Sulla diversa interpretazione delle riforme Bassanini in Veneto e in Emilia-Romagna, da un punto di vista politologico, cfr. P. MESSINA, *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, cit.; ID., *Modi di regolazione per lo sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, cit.; per un'analisi puntuale delle diverse tendenze regionali nell'attuazione della legge Delrio, cfr. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.

(32) Si noti, peraltro, che la Regione Veneto, in occasione del riordino funzionale previsto dalla legge Delrio, se in una prima fase aveva confermato tutte le funzioni non fondamentali in capo alle Province, in un momento successiva ha proceduto ad un riaccentramento di molte di quelle stesse funzioni.

(33) In Emilia-Romagna, la l.r. 13/2015 aveva previsto l'istituzione di aree vaste interprovinciali

Inoltre, occorrerà chiedersi come in concreto funzionerà l'allocazione delle nuove competenze amministrative tra i diversi enti territoriali, particolarmente in rapporto con l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte di Città metropolitane, Province e Comuni.

Le Regioni, infatti, non potranno che tenere in debito conto anche gli esiti del recente riordino funzionale, e specialmente di quello dell'area vasta. D'altronde esse, per quanto dotate di maggiori ambiti di autonomia, non potranno certamente incidere in senso restrittivo sull'individuazione e sul numero delle funzioni fondamentali, a garanzia e tutela del nucleo minimo di competenze che deve essere riconosciuto dal legislatore statale a tutti gli Enti locali della Repubblica.

Particolarmente utile potrebbe essere allora l'introduzione o il potenziamento di forme di coordinamento e di collaborazione tra livelli di governo, a carattere più o meno flessibile, per lo svolgimento delle nuove funzioni conferite, preservando, in tal modo, quegli obiettivi di integrazione territoriale e semplificazione amministrativa avuti di mira con la l. 56/2014.

Importante, perciò, sarebbe proseguire proprio lungo la via già tracciata dalla legge Delrio che, com'è noto, ha consentito alle Regioni di sperimentare forme di esercizio associato delle funzioni amministrative tra Enti locali, particolarmente a livello intermedio, anche attraverso la creazione di ambiti ottimali comprensivi di più enti di area vasta e l'istituzione di organi comuni³⁴.

Ma se le ricadute del regionalismo differenziato sul governo locale, benché certamente di non poco conto, sembrano arrestarsi qui per il Veneto, nel caso della Lombardia e dell'Emilia-Romagna esse paiono andare oltre.

Come si è detto, queste due Regioni, a differenza del Veneto, palesano infatti in maniera inequivoca l'intenzione di voler intervenire, più

e la creazione di centri di competenza inter-istituzionale per la realizzazione di interventi straordinari finalizzati allo sviluppo dell'attrattività economica-produttiva, turistica e culturale del territorio. In Lombardia, invece, la l.r. 19/2015 aveva istituito in tutta la Regione zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o Comunità montane.

(34) Cfr. art. 1, comma 89, l. 56/2014 e, successivamente, art. 4, comma 4-ter del d.l. 78/2015.

di quanto non sia consentito già fare, sull'organizzazione e sulla *governance* locale, anche attraverso la sperimentazione di modelli istituzionali innovativi.

In tal senso, dunque, le richieste di Lombardia ed Emilia-Romagna sembrano confermare una diversa sensibilità e una differente visione del proprio governo territoriale, ciò che, come detto, è stato confermato da ultimo anche in occasione del recente riordino delle funzioni non fondamentali delle Province.

Anche in tal caso, occorrerà chiedersi allora cosa potranno fare realmente le due Regioni in un ambito di disciplina che sembra apertamente richiamare la potestà legislativa dello Stato in materia di legislazione elettorale e di disciplina degli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione.

Come anticipato nelle premesse, il punto problematico deriva proprio dalla necessità di comprendere cosa si debba intendere per «*governance* istituzionale» o «assetto istituzionale degli Enti locali». In effetti, se il titolo legittimante di riferimento è quello menzionato dall'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione, tali richieste potrebbero apparire del tutto irrituali ponendosi, almeno formalmente, al di là dei limiti materiali previsti dall'art. 116, comma 3 Cost.

La strada non è perciò quella di aggiungere nella negoziazione materie ulteriori rispetto a quelle tassativamente previste dall'art. 116, comma 3 Cost., ma di ragionare sulla portata effettiva di ciascuna di quelle prese in considerazione nella trattativa³⁵, nel rispetto dei limiti posti dalla Costituzione.

In sede di intesa, perciò, occorrerà anzitutto procedere ad un'esatta definizione dell'ambito materiale delle competenze concorrenti e residuali³⁶ oggetto della negoziazione, a superamento, almeno nel singolo caso, della farraginosità che ha sino ad ora contraddistinto l'art. 117 Cost.

(35) Cfr., in questo senso, F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 689 ss., e, in particolare, p. 693 ss.

(36) Sembra utile coinvolgere nell'intesa anche le materie di cui all'art. 117, comma 4 Cost., che altrimenti la portata chiarificatrice dell'accordo potrebbe avere l'effetto paradossa-

In tal senso, si potrebbe prevedere la non operatività, nei confronti della singola Regione contraente, delle clausole di attrazione a favore della potestà legislativa statale elaborate nel corso degli ultimi anni dalla giurisprudenza costituzionale. Si pensi, nel settore dell'ordinamento locale, tra le materie di competenza residuale, alla disciplina delle forme associative tra Comuni e ad alcuni profili relativi alle fusioni, ricondotti, come detto, alla competenza esclusiva dello Stato dalla sent. n. 50/2015 della Corte costituzionale. Ma si pensi, soprattutto, agli effetti che potrebbero discendere dalla stessa riconduzione delle competenze dello Stato nella materia del coordinamento della finanza pubblica alla sola legislazione di principio.

In secondo luogo, e sempre ai fini di un'esatta demarcazione delle competenze oggetto di negoziazione, occorrerà procedere anche ad una chiarificazione dei limiti esterni di ciascuna di esse, attraverso l'individuazione di altre materie, anche di competenza esclusiva e non necessariamente coincidenti con quelle enunciate dall'art. 116, comma 3 Cost., che potrebbero presentare particolari profili di connessione e contiguità³⁷, arrivando a definire nell'intesa i rapporti tra i vari ambiti materiali.

Questa soltanto sembra essere la via per introdurre nella negoziazione rivendicazioni competenziali ulteriori nel settore dell'ordinamento locale: solo qualora con l'intesa fossero individuati profili di connessione e stretta contiguità tra le materie oggetto di negoziato e la disciplina di competenza statale in materia di ordinamento degli Enti locali, quest'ultima potrebbe trovare legittimamente un margine nella trattativa. In questo senso, quindi, si potrebbe riconoscere alla *governance* istituzionale la valenza di *materia trasversale regionale*, connessa all'interesse, ma soprattutto alla necessità, della singola Regione di dover accomodare dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale, amministrati-

le di rafforzare la competenza concorrente, lasciando in balia dello Stato la competenza residuale. Cfr., in questi termini, S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione del 29 novembre 2017 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, p. 7.

(37) In questi termini, v., per es., M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002, p. 15.

va e territoriale – avuto riguardo all'autonomia normativa degli Enti locali – la disciplina delle nuove funzioni conseguite attraverso l'intesa³⁸. Peraltro, particolari profili di innovazione potrebbero giungere ove si accogliesse l'idea, avanzata da più parti nella dottrina costituzionale e amministrativa³⁹, di ammettere anche nell'attuale quadro costituzionale la potestà legislativa *integrativa-attuativa* regionale⁴⁰.

In tal modo, con l'intesa, lo Stato potrebbe riconoscere anche per le sub-materie menzionate dall'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost. la facoltà delle Regioni di integrare i precetti statali con disposizioni legislative di carattere *complementare* e *accessorio*, ma evidentemente anche mediante regolamenti o atti amministrativi di analoga natura, atteso che con essi la Regione potrà solo specificare e completare, ma non modificare o derogare le norme poste dalla legge statale⁴¹.

(38) Per una comprensione dell'esatta portata delle esigenze regionali sottese alla disciplina della *governance* istituzionale, si veda l'*Accordo tra Regione Emilia-Romagna, Città metropolitana di Bologna e Oo.Ss. (CGIL, CISL e UIL)*, sottoscritto dalle parti il 5 luglio 2018.

(39) G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 625 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., p. 694 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 103 ss., p. 136.

(40) Ai sensi del previgente art. 117, comma 2 Cost.: «le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione». Del resto, la stessa Corte costituzionale ha ammesso e fatto ricorso alla potestà legislativa regionale integrativa-attuativa anche dopo la riforma costituzionale, riconoscendo spazi normativi per le Regioni nelle materie di cui all'art. 117, comma 2 Cost. se «e nella misura in cui ciò sia previsto dalla legislazione statale» (cfr. Corte cost. n. 271/2005, in materia di tutela della privacy in relazione a quanto previsto dall'art. 19 del d.lgs. 196 del 2003, con nota di S. FOÀ, *Tutela della privacy e sistemi informativi regionali: il potere normativo regionale è riconosciuto solo se richiama e rispetta il codice sul trattamento dei dati personali*, in *Federalismi.it*, 3, 2006.). Così, «in tutti i casi in cui sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze», il principio di leale collaborazione consentirebbe effettivamente al legislatore statale di prevedere possibili interventi legislativi integrativi da parte delle Regioni (cfr. Corte cost. n. 58/2007, in materia di servizio civile nazionale in relazione a quanto previsto dall'art. 2 comma 2 del d.lgs. 77 del 2002, con nota di I. RUGGIU, *Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile... anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide*, in *www.forumcostituzionale.it*; ma si veda anche la sent. n. 50/2008 in materia di immigrazione in relazione a quanto previsto dall'art. 42 del d.lgs. 286 del 1998, con nota di F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte Costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *www.forumcostituzionale.it*).

(41) Simili conclusioni sembrerebbero peraltro autorizzate anche dalla stessa Corte costituzionale, che in un *obiter dictum* della sentenza n. 220/2013, afferma: «si deve osservare innanzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusi-

Beninteso, ciò non significa che le disposizioni normative e l'attività amministrativa integrative non possano anche avere carattere innovativo se e nella misura in cui esse, attuando ciò che è disposto dal precepto legislativo statale, vadano a coprire i vuoti lasciati dalla legislazione dello Stato⁴².

Se così è, e definito dunque, per via di negoziazione, l'ambito della *governance* istituzionale in rapporto anche ai tre sub-ambiti di cui all'art. 117, comma 2 lett. *p)* della Costituzione, l'intesa potrebbe consentire alla Regione di sperimentare ed innovare, integrando, completando, innovando, ma non modificando o derogando ciò che il legislatore statale ha già disposto per ciascuno di essi.

Peraltro, non è da escludere che maggiori risultati possano essere conseguiti se lo Stato, proprio in occasione delle trattative, decidesse di intervenire puntualmente sulle norme del TUEL e/o della l. 56/2014 attribuendo alle Regioni richiedenti maggiore autonomia *ex art.* 116, comma 3 Cost. spazi di intervento ulteriori rispetto a quelli comunque conseguibili in base alla disciplina generale, così da consentire un effettivo riordino territoriale e istituzionale del governo locale (si pensi, per esempio, al procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali *ex art.* 21 TUEL).

A queste condizioni, il meccanismo dell'art. 116 potrebbe realmente offrire l'opportunità per introdurre nella normale autonomia delle Regioni a Statuto ordinario elementi di spiccata differenziazione (anche) nella disciplina del sistema delle autonomie locali, secondo la logica di asimmetria regionale cui la norma si ispira, autorizzando l'adozione di leggi specificamente calate sulle singole realtà regionali, con il coinvolgimen-

va dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli Enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed *integrato* da quelli regionali» (corsivo nostro). Cfr. punto 12.1. del Considerato in diritto.

(42) Cfr., in argomento, E. CHELI, *Legislazione «integrativa» e potestà organizzativa in materia previdenziale*, in *Le Regioni*, 1, 1979, p. 200 ss.

to delle autonomie locali, e tese ad attuare un adeguamento sistematico, strutturato e articolato dell'ordinario assetto normativo in materia.

4. Alcune riflessioni conclusive. Regionalismo asimmetrico e modi di regolazione dello sviluppo regionale: quale idea di autonomia regionale e di federalismo?

Alla luce del contesto normativo richiamato e dal percorso fin ora attuato dalle tre Regioni, le differenze che è possibile rilevare nelle modalità e nei contenuti della negoziazione con lo Stato centrale di Emilia-Romagna e Lombardia, da un lato, e Veneto, dall'altro, sono evidenti e possono essere così sintetizzate.

In primo luogo, se è vero che, da un lato, le due Regioni governate dalla Lega, Lombardia e Veneto, hanno scelto di utilizzare lo strumento del *referendum* consultivo per rafforzare la richiesta di autonomia attraverso il sostegno popolare, mentre l'Emilia-Romagna ha scelto di avviare la negoziazione per via amministrativa, passando da un confronto con gli Enti locali e le parti sociali, senza utilizzare il *referendum*, è anche vero, dall'altro, che nel corso della prima fase della negoziazione la Lombardia si è avvicinata più all'Emilia-Romagna, mentre il Veneto ha scelto di condurre la trattativa in modo distinto e separato.

Inoltre, mentre l'impostazione di fondo delle richieste venete appare orientata esclusivamente ad un arretramento dello Stato e ad una dismissione, da parte di questo, di funzioni, apparati e risorse, insomma, come un'occasione per rimarcare la frattura centro-periferia e rivendicare maggiore autonomia finanziaria e fiscale, all'opposto, quelle emiliano-romagnole e lombarde sembrano assumere un maggiore valore politico e strategico, cogliendosi nell'art. 116 Cost. una possibilità per rilanciare le riforme amministrative e istituzionali dopo lo stallo referendario.

Ciò si evince anche dal diverso peso dato dalle tre Regioni alle richieste in materia di ordinamento degli Enti locali, che consentono anche di mettere in luce i diversi modi di regolazione regionali e il differente ruolo giocato, in questo ambito, dai governi locali e dalla filiera istituzionale nelle tre Regioni.

Come si è visto a questo riguardo, le differenze tra i modi di regolazione di Emilia-Romagna e Veneto risultano di fatto ancora rilevanti, mentre il

caso della Regione Lombardia, pur se governata dalla Lega, mostra una maggiore consonanza con le richieste dell'Emilia-Romagna.

In tal caso, infatti, è l'esigenza di assicurare maggiore funzionalità e capacità istituzionale al governo locale e, soprattutto, alle due Città metropolitane di Bologna e Milano a spingere l'Emilia-Romagna e la Lombardia a puntare, pur con accenti e forme diverse, sull'innovazione della *governance* istituzionale.

È l'acquisizione di più ampie competenze in materia di ordinamento degli Enti locali a rappresentare dunque, per entrambe le Regioni, la strada maestra per poter potenziare la *governance* territoriale a cominciare, appunto, dal governo di area vasta e, segnatamente, da quello metropolitano, concepito qui come motore dello sviluppo regionale in un contesto di globalizzazione dell'economia⁴³.

Al contrario, nel caso Veneto, il livello di governo di area vasta viene ancora concepito come circoscritto alle vecchie Province, mentre la Città metropolitana di Venezia, anch'essa relegata ai vecchi confini provinciali veneziani, non riesce a intercettare le potenzialità dell'area metropolitana policentrica del Veneto centrale, centro propulsore dello sviluppo regionale, che risulta essere di fatto ancora frammentato fra quattro Province e oltre duecento Comuni⁴⁴.

Il regionalismo differenziato, quindi, se per Lombardia ed Emilia-Romagna diventa una strategia per rafforzare realmente la *governance* territoriale della Regione, intesa come comunità degli enti territoriali posti al suo interno, a cominciare dalla Città metropolitana, per il Veneto, al contrario, è piuttosto una strategia per rivendicare maggiore autonomia (finanziaria) dallo Stato centrale.

Questa differenza nel modo di concepire l'autonomia regionale e il regionalismo asimmetrico porta però con sé anche diverse visioni dello

(43) Come si può evincere anche dai documenti di sviluppo strategico regionali. Cfr. Regione Emilia-Romagna, "*Emilia-Romagna Go Global 2016-2018*" Programma strategico unitario dell'Emilia-Romagna 2016-2018, Bologna; Regione Lombardia, Programma strategico triennale 2018-2020, Milano.

(44) Per una sintesi dell'ampio dibattito in corso sull'area metropolitana policentrica del Veneto centrale si rimanda a P. MESSINA, *Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?*, in P. MESSINA ET AL., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova, Padova University Press, 2016, p. 231 ss.

sviluppo regionale e delle strategie che servono per potenziarlo, correlate ai diversi modi di regolazione prevalenti che è importante richiamare in questa sede: da un lato (Emilia-Romagna, ma anche Lombardia), si profila la visione di un *regionalismo funzionale allo sviluppo*, a cui la *governance* istituzionale “a rete” deve adeguarsi per fornire risposte coerenti per sostenere i territori nella competizione del mercato globale (flussi/luoghi). Dall’altro (Veneto), permane la visione di un *regionalismo amministrativo*, in cui si ritiene che l’economia e la società non abbiano bisogno di regolazione politica (e quindi di istituzioni di governo locale capaci di favorire l’innovazione e orientare lo sviluppo), ma piuttosto debbano essere lasciate libere di evolversi senza interferenze, con un sostegno di tipo essenzialmente finanziario, una pressione fiscale minima e una semplificazione amministrativa che favorisca la flessibilità.

Queste due diverse concezioni di autonomia regionale possono essere ricondotte, d’altra parte, sia a due diversi modi consolidati di regolazione e di produzione di beni collettivi per lo sviluppo⁴⁵, sia a due diverse concezioni di federalismo⁴⁶, che permeano da tempo i diversi modi di regolazione dello sviluppo regionale e che riemergono come un fiume carsico ogniqualevolta si torna a parlare di riforme istituzionali: da un lato, la “linea lombarda del federalismo”, che (da Cattaneo a Ghisleri e Bissolati⁴⁷) si diffuse nelle aree centrali dell’Emilia-Romagna e della Toscana e dell’Italia centrale, sostenendo l’idea, prima repubblicana, poi socialista e comunista, che l’autonomia locale si fonda su-

(45) La comparazione per contesti tra Veneto ed Emilia-Romagna ha messo in luce, a questo riguardo, come nel caso dell’Emilia-Romagna prevalga la produzione di servizi intesi come “bene pubblico”, mentre in Veneto prevalga la produzione di servizi intesi come “bene comune” (servizi alla persona) o come “beni di club” (servizi alle imprese), cfr., per questi aspetti, P. MESSINA, *Modi di regolazione per lo sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, cit. Per una comparazione tra le diverse Regioni in relazione alla diversa cultura politica locale cfr. C. TRIGILIA, *Grandi partiti, piccole imprese*, Bologna, il Mulino, 1986; R.D. PUTNAM, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993; L. BURRONI, *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e in Toscana*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001.

(46) G. GANGEMI, *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici Bresciani*, cit.

(47) Cfr. C. CATTANEO, A. GHISLERI, G. ZANARDELLI, *La linea lombarda del federalismo*, cit. In questo ambito, come suggerisce G. GANGEMI (curatore della raccolta), va tenuto distinto il “federalismo a guida urbana” (Cattaneo) dal “federalismo a guida proletaria” (Ghisleri e successori).

gli Enti locali. In questo contesto, potremo quindi parlare di una nuova forma di federalismo, o autonomia regionale, a guida urbana⁴⁸, centrata sulla filiera istituzionale e le reti di città. Dall'altra, la "linea veneta del federalismo"⁴⁹ (di Zanardelli, Lampertico, Messedaglia e i cattolici fino a Silvio Trentin), che propone un modello di sviluppo delle autonomie locali facendo leva sulla piccola borghesia professionale (artigianato, piccola impresa e piccola proprietà contadina), in cui l'Ente locale gioca invece un ruolo del tutto secondario nella regolazione dello sviluppo locale e regionale, che risulta essere centrata piuttosto sull'(auto) regolazione sociale del mercato.

Si possono individuare, cioè, due diverse concezioni di autonomia regionale, collegabili ad altrettante concezioni di federalismo, in relazione ai diversi modi di regolazione dello sviluppo regionale: da un lato, uno sviluppo guidato su basi territoriali, in cui le città sono concepite come il motore dello sviluppo (*autonomia regionale a guida urbana*); dall'altro, uno sviluppo non guidato dalle città, ma dal tessuto produttivo diffuso, che in contesti come il Veneto è radicato nell'area della campagna urbanizzata e industrializzata, propria dei distretti industriali e sistemi produttivi locali (*autonomia regionale guidata dalle forze produttive*⁵⁰). In continuità con queste diverse concezioni, ancora oggi nel contesto dell'Emilia-Romagna si può riscontrare, infatti, il prevalere di una concezione di sussidiarietà come contratto sociale fortemente legato al momento politico di costruzione della comunità politica in cui il Comune-

(48) Questa nuova forma di "autonomia regionale a guida urbana" va tenuta sostanzialmente distinta dalla "linea municipalista del federalismo" che, con riferimento alle vicende ricostruite da G. GANGEMI, in *Arbitrio amministrativo e corruzione politica*, cit., relative all'azione di Leone Wollemborg (padovano, fondatore del credito cooperativo) nel governo Zanardelli, concepiva il federalismo come uno strumento per contrastare l'arbitrio amministrativo e la corruzione politica. Come ricorda l'A., durante il Governo Zanardelli (1901-1903), Wollemborg voleva dare nuove consistenti entrate fiscali ai municipi per sostenere lo sviluppo territoriale, mentre Giolitti chiese e ottenne di rivolgere queste risorse alla classe operaia. La concezione della regolazione dello sviluppo centrata sulla contrapposizione "di classe" prevalse quindi su quella territoriale, centrata sugli Enti locali.

(49) Cfr. F. LAMPERTICO, L. LUZZATTI, A. MESSE DAGLIA, E. MORPURGO, *La linea veneta del federalismo*, cit.

(50) In questa accezione, il concetto di "autonomia regionale guidata dal tessuto produttivo" si avvicina in parte al concetto di "federalismo antropologico" utilizzato da G. GANGEMI, in *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici Bresciani*, cit.

città è il centro amministrativo ed economico, contrapposto e sovraordinato alla “campagna”: il *regionalismo a guida urbana*, centrato sulla filiera istituzionale, si configura quindi come processo di costruzione di un’alleanza per lo sviluppo, a partire dai Comuni-città, dai centri urbani, per dare forma a una Regione intesa come “rete di sistemi urbani”⁵¹. In questo contesto, l’autonomia regionale necessita, allora, anche di adeguate competenze in materia di ordinamento locale e di capacità di governo della filiera istituzionale.

Al contrario, nel contesto del Veneto prevale piuttosto una concezione di sussidiarietà come diritto naturale prepolitico: la comunità locale preesiste alla società politica. “Comune” è la “comunità dei piccoli centri” periferici, non la città. Il “regionalismo guidato dalle forze produttive” si configura come processo di costruzione di un patto sociale a partire dal tessuto produttivo, radicato qui nella campagna urbanizzata e industrializzata che ha dato vita al fenomeno dell’economia diffusa⁵², contrapposta alla città, con una forte componente autocratica (e spesso antistatalista), cosicché la negoziazione per il regionalismo differenziato e la stessa rivendicazione autonomista sono utilizzate per massimizzare l’autonomia da Roma. In questo contesto, l’autonomia regionale non necessita, allora, di maggiori competenze in materia di ordinamento locale, volte a potenziare la capacità di governo degli Enti locali e della filiera istituzionale.

(51) Sulle ricerche in Italia che mettono a fuoco il divario crescente tra *Regioni amministrative* e *Regioni funzionali* in senso socio-economico e sulla crescente difficoltà politico-amministrativa delle Regioni a regolare i motori dello sviluppo territoriale, soprattutto nel contesto dell’economia globale, cfr. L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino, Bologna, 1995; e soprattutto G. DEMATTEIS, *Regioni come reti di sistemi urbani*, in Enciclopedia Treccani, *L’Italia e le sue Regioni*, vol. 3, 2015, disponibile al seguente link: http://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-come-reti-di-sistemi-urbani_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/.

(52) Sul modo di sviluppo del Veneto, caratterizzato dall’alta presenza di piccole e medie imprese manifatturiere, organizzate in distretti industriali, o sistemi produttivi locali, su basi rurali (piccola proprietà contadina) e diffuso su tutta l’area del Veneto centrale, e sulle sfide sferate dall’internazionalizzazione dei mercati e dalla globalizzazione dell’economia, cfr. tra gli altri: E. RULLANI, *Dove va il Nordest. Vita morte e miracoli di un modello*, Venezia, Marsilio, 2006; G. CORÒ, S. MICELLI, *Il nuovo distretti produttivi. Innovazione, internazionalizzazione e competitività dei territori*, Venezia, Marsilio, 2006; G. CORÒ, E. RULLANI (a cura di), *Percorsi locali di industrializzazione. Competenze e autorganizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, F. Angeli, 1998.

Anche questi elementi possono aiutare a spiegare perché il caso della Lombardia risulta essere allora più vicino al caso dell'Emilia-Romagna, piuttosto che a quello del Veneto. Nel caso veneto, d'altra parte, l'efficacia della regolazione dipende, più che mai, dal patto sociale tra forze produttive e forze politiche di governo del territorio: un patto che non può essere garantito automaticamente dall'autonomia regionale *tout court*, ma che richiede piuttosto una visione condivisa dello sviluppo regionale in senso strategico. In questa prospettiva, il vivace dibattito in corso sulla *governance* dell'area metropolitana policentrica del Veneto centrale, seguito alla programmazione dei fondi strutturali 2014-2020⁵³, ha messo in luce le numerose difficoltà incontrate nell'individuare una linea strategica per lo sviluppo regionale condivisa tra le forze politiche e le forze produttive, che sia abbastanza forte da attribuire convintamente al governo delle aree urbane e alla filiera istituzionale un peso significativo e irrinunciabile per la qualità dello sviluppo regionale, poiché questo significherebbe cambiare modo di regolazione dello sviluppo e cultura di governo locale⁵⁴.

D'altra parte, la strada percorsa dalla Regione Emilia-Romagna sembra essere quella preferita dalle altre Regioni del Centro Italia, segnate dalla medesima cultura politica e di governo, che stanno attivando richieste di negoziato per il regionalismo differenziato, aggiungendo anche specifiche competenze in materia di ordinamento locale. Sono questi i casi delle Regioni Umbria, Marche, Toscana.

(53) È interessante rilevare a questo riguardo che, mentre una parte delle forze produttive stanno cercando da tempo di esprimere una domanda politica volta a rafforzare le reti di *governance* dell'area metropolitana policentrica, individuata nella PA-TRE-VE (Padova-Treviso-Venezia), giungendo per esempio a fondere Unindustria di Treviso con Confindustria Padova (giugno 2018), lo stesso non si riscontra invece né nelle politiche, né nei documenti di programmazione regionale 2014-2020: tanto il POR FESR, quanto il PSR si limitano a definire infatti l'area del Veneto centrale ora come area urbana, ora come area rurale, senza alcun collegamento con le città e tanto meno con la Città metropolitana di Venezia, che lambisce solo parzialmente l'area del Veneto centrale. Per una sintesi puntuale, anche delle ricerche sul tema, v. M. BASSETTO, E. DOMORENOK, *Politiche per lo sviluppo territoriale ed enti intermedi: le opportunità offerte dagli strumenti place based in Veneto per la programmazione 2014-2020*, in P. MESSINA ET AL., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, cit., pp. 85-120.

(54) P. MESSINA, *Riforme istituzionali e governo dell'area vasta come strategia di sviluppo del territorio: sfide e opportunità per il Veneto*, in P. MESSINA ET AL., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, cit., pp. 19-30.

La Regione Umbria (delibera dell'Assemblea legislativa n. 249 del 19 giugno 2018 recante “*Attivazione delle procedure per l’attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione. Preadozione*”) richiede, infatti, con un’espressione che ricalca fedelmente quella emiliano-romagnola, il «riconoscimento di competenze amministrative e legislative differenziate ai fini dell’accrescimento in capo alla Regione dei poteri di definizione del sistema istituzionale interno alla Regione Umbria, al fine di consentire la realizzazione di innovativi modelli di *governance* istituzionale, nonché riconoscimento della potestà regionale di procedere, d’intesa con le amministrazioni locali, anche ad una diversa allocazione di funzioni amministrative».

La Regione Marche (con delibera n. 72/2018, approvata dal Consiglio regionale il 29 maggio 2018, contenete gli indirizzi «per l’avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione»), sempre in materia di *governance* istituzionale, richiede con analoga formula il: «riconoscimento di competenze amministrative e legislative differenziate ai fini dell’accrescimento in capo alla Regione dei poteri di definizione del sistema istituzionale interno della Regione, al fine di consentire la realizzazione di innovativi modelli di *governance* istituzionale, nonché riconoscimento della potestà regionale di procedere, d’intesa con le amministrazioni locali, anche ad una diversa allocazione di funzioni amministrative».

Infine, la Regione Toscana (Comunicato del 24 maggio 2018, «Proposte di regionalismo differenziato per la Regione Toscana»), individua tra le proposte in materia di autonomie locali: «- il riconoscimento alla Regione, in tutte le materie concorrenti, della potestà legislativa piena su allocazione di funzioni non fondamentali agli Enti locali, anche in difformità da eventuali norme contenute nella legislazione di principio; – il riconoscimento alla Regione, nelle specifiche materie di competenza legislativa esclusiva statale che vengono in rilievo in occasione dell’attribuzione di maggior autonomia alla Regione, della potestà legislativa piena sulla allocazione delle funzioni amministrative, in attuazione dell’articolo 118 della Costituzione, anche in deroga alle norme statali di settore; – il riconoscimento alla Regione, per tutte le funzioni fondamentali in-

dividuate dallo Stato attinenti a materie di competenza regionale, e in assenza di specifica determinazione statale, della potestà legislativa di precisarne il contenuto e di stabilire le regole per l'esercizio associato, anche mediante la disciplina degli enti associativi; – il riconoscimento alla Regione in tutte le suddette materie di gestione delle risorse che la legislazione statale attribuisce – per interventi attività – agli Enti locali, secondo criteri dettati dalla disciplina regionale; – il riconoscimento alla Regione della potestà legislativa sui requisiti standard (tecnologici, organizzativi, ecc.) che devono possedere gli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) e dell'edilizia (SUE), singoli o associati; – il riconoscimento alla Regione della potestà legislativa in materia di finanza locale, con riferimento alle intese di ripartizione degli spazi finanziari tra gli enti territoriali».

A questi casi regionali si stanno aggiungendo, mano a mano, anche le altre Regioni, portatrici di concezioni differenti di autonomia regionale, incluse quelle del Sud Italia, che meriterebbero un approfondimento specifico in prospettiva comparata⁵⁵.

(55) Si pensi, per esempio, al Piemonte e, tra le Regioni del Sud, alla Puglia. Anche negli atti del Piemonte figurano, infatti, specifiche richieste in materia di «*governance* istituzionale». Già nella deliberazione della Giunta regionale del 10 gennaio 2018, n. 1-6323 (recante «Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione»), era stata espressa peculiare attenzione per il proprio territorio, caratterizzato da un'elevata "polverizzazione" dei Comuni, esprimendo l'intenzione di valorizzare «l'asse "Regione – enti di area vasta – Comuni"», con particolare riguardo alla regionalizzazione del sistema tributario e di finanza pubblica. Nella più recente delibera consiliare n. 319-38783 del 6 novembre 2018 («Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte»), poi, le richieste appaiono ulteriormente affinate ed approfondite, chiedendosi, tra l'altro, che la Regione, nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e *governance* istituzionale», possa esercitare «nel quadro del rispetto degli equilibri finanziari e dei principi del coordinamento della finanza pubblica [ed] in armonia con l'articolo 123, comma primo, della Costituzione, [...] piena autonomia per implementare forme organizzative e di funzionamento atte a rispondere alle esigenze operative delle proprie attività improntate a criteri di efficacia ed efficienza». Merita, del resto, di essere segnalato anche il caso pugliese. Nella deliberazione del 24 luglio 2018, n. 1358 («Redazione di una proposta di iniziativa per la determinazione di forme e condizioni particolari di autonomia della Regione Puglia sulla base dell'art.116, co. 3 della Costituzione. Avvio procedimento»), infatti, la Giunta regionale ha attualmente espresso l'intenzione «di attivare, successivamente alle prime risultanze istruttorie, un tavolo di concertazione con il Sistema degli Enti e delle Autonomie locali per definire un piano di riordino territoriale, secondo i principi della sussidiarietà verticale ed orizzontale, per definire il livello territoriale ottimale di allocazione delle competenze».

Il dato rilevante, dunque, è costituito dal fatto che ormai diverse Regioni italiane, benché con modalità di approccio differenti, sembrano realmente intenzionate a cogliere l'occasione offerta dal meccanismo dell'art. 116 Cost. per rafforzare il proprio ruolo nell'ambito delle politiche di riordino degli Enti locali, specialmente in una fase in cui, definitivamente naufragato il tentativo di riforma costituzionale, le esigenze dell'autonomia e del regionalismo tornano a riemergere. Ed evidentemente ciascuna di queste Regioni sarà portatrice di diverse concezioni di autonomia regionale e di federalismo di cui bisognerà tenere conto. Più in generale, il riemergere dell'istanza regionalista in Italia può essere però opportunamente analizzato anche in relazione a quanto sta accadendo in altri Paesi europei, interessati ad attuare riforme istituzionali volte a favorire un riordino territoriale che sia in grado di ridurre la frammentazione amministrativa⁵⁶ potenziando, al tempo stesso, il livello di governo di area vasta.

Nel contesto dell'economia globale, la crescente competizione tra sistemi locali e regionali fa sì che gli assetti istituzionali del governo del territorio assumano infatti adesso una particolare rilevanza, tanto che anche il dibattito sullo sviluppo economico ha dedicato sempre più attenzione al ruolo delle istituzioni e alla rilevanza della regolazione politica e istituzionale nello spiegare i differenziali di crescita fra Paesi e Regioni⁵⁷.

Di particolare interesse diventano pertanto, anche in questa prospettiva, le riforme che mirano al riordino territoriale con l'obiettivo di definire istituzioni di governo locale e pratiche di *governance* adeguate a rispondere a queste nuove sfide. In questo contesto, il regionalismo differenziato può costituire quindi uno strumento importante per aumentare la capacità competitiva dei sistemi regionali, tanto più se si con-

(56) Cfr. S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, 2016; S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, il Mulino, 2015. Per una comparazione delle politiche di riordino territoriale in Emilia-Romagna e Veneto, cfr. M. CASULA, *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e riposte delle culture politiche locali*, Roma, Carocci, 2017.

(57) Cfr. A. ACEMOGLU, J. ROBINSON, *Perché le Nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013; D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Bari-Roma, Laterza, 2011.

figura come un'occasione per ottimizzare tanto l'efficacia delle reti di servizi, quanto la capacità istituzionale di governo del territorio in senso strategico.

Dagli elementi raccolti confrontando i tre casi regionali, tuttavia, è evidente che questa esigenza di riposizionamento dei territori e dei governi locali non viene colta e interpretata allo stesso modo nelle diverse Regioni. Tendono piuttosto a prevalere visioni diverse che, secondo la chiave di lettura qui proposta, possono essere spiegate e meglio comprese in relazione alla maggiore o minore congruenza di questo riposizionamento con i modi di regolazione dello sviluppo consolidati a livello regionale, ora sfidati dai processi di globalizzazione dell'economia⁵⁸. Considerato il recente attivismo di quasi tutte le Regioni ordinarie italiane, si può ritenere pertanto che, dai modi in cui verrà portata avanti la negoziazione tra Stato e Regioni, e dal modo in cui il nuovo Ministero degli Affari regionali e delle autonomie sarà in grado di indirizzarlo⁵⁹, il tema del regionalismo differenziato potrà fare emergere interessanti elementi di analisi per meglio comprendere, in chiave comparata, le diverse concezioni di autonomia regionale e di federalismo, ma anche di sviluppo regionale e di riforma della *governance* istituzionale: tutti temi che potranno essere meglio trattati con un approccio interdisciplinare agli studi regionali.

(58) Questa ipotesi interpretativa è stata proposta anche per l'analisi delle riforme di riordino territoriale, con particolare riguardo ai casi italiano e francese, cfr. P. MESSINA, *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2017, p. 1057 ss.

(59) Si veda a questo riguardo la dialettica, tutta interna al Governo Conte, tra le istanze delle Regioni del Nord, rappresentate dalla Lega, e delle Regioni del Sud, rappresentate dal M5S e, in particolare, la dialettica tra il Ministro del Sud, Barbara Lezzi (M5S), e il Ministro degli Affari regionali e delle autonomie, Erika Stefani (Lega); cfr. M. CREMONESI, *Le critiche di Zaia? Per ogni Regione soluzioni su misura*, in *Corriere della sera*, 28 luglio 2018, p. 6.