



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI  
SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

*Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

**Quaderno 2-2019**

**Il regionalismo asimmetrico**  
**Appunti e spunti sui riflessi nei confronti**  
**delle autonomie territoriali e funzionali**

**A cura di Giuseppe Carlo Ricciardi**

***Prefazione di Alessandro Venturi***

**Autori:**  
**Tommaso Alabardi**  
**Elisabetta Mauri**  
**Giuseppe Carlo Ricciardi**

*Settembre 2019*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Paolo Graziano

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,  
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Cinzia Di Novi, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

## **INDICE**

### **Prefazione.**

<b>I “sentieri neri” del regionalismo asimmetrico .....</b>	<b>4</b>
<i>di Alessandro Venturi</i>	

### **1. Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato. Una introduzione**

*di Tommaso Alabardi*

1.1. Introduzione al tema del regionalismo differenziato .....	7
1.2. Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato ....	8
1.3. Considerazioni conclusive .....	15

### **2. Ruolo e funzioni delle Camere di Commercio nel percorso verso il regionalismo differenziato. Temi e proposte a margine delle istanze avanzate dalla Lombardia**

*di Elisabetta Mauri*

2.1. Il contesto territoriale della Lombardia e l’occasione del regionalismo asimmetrico .....	17
2.2. ...Segue: il ruolo delle Camere di Commercio nella prospettiva del regionalismo differenziato .....	22
2.3. Funzioni e servizi alle imprese nel sistema di governo multilivello regionale: una possibile agenda informata alla semplificazione ed al sostegno alla competitività delle imprese e dei territori .....	26
2.4. Conclusioni. Proposte e prospettive alla luce del percorso intrapreso verso l’asimmetria .....	29

### **3. Il regionalismo asimmetrico e le sue (resilienti) asimmetrie informative**

*di Giuseppe Carlo Ricciardi*

3.1. Il regionalismo asimmetrico e l'emersione di alcune (resilienti) asimmetrie informative .....	36
3.2.1. Primo tema: dal regionalismo delle materie al regionalismo delle funzioni amministrative .....	37
3.2.2. Secondo tema: la tendenziale irreversibilità del procedimento verso l'autonomia differenziata .....	41
3.2.3. Terzo tema: (ancora) a proposito del rapporto tra risorse e funzioni .....	47
3.3. Conclusioni .....	51
<b>4. Bibliografia .....</b>	<b>54</b>

## **Prefazione.**

### **I “sentieri neri” del regionalismo asimmetrico.**

*di Alessandro Venturi*

Cause e moventi del regionalismo sono stati e sono tuttora più o meno conosciuti e indagati dalla dottrina, carente e frammentaria è invece la conoscenza del loro storicizzarsi, delle implicazioni e soprattutto degli effetti che essi hanno prodotto in sede di strumentazione degli apparati dei pubblici poteri, cioè sul piano amministrativo.

Sono certo che il lavoro che segue ha preso le mosse da questa lucida intuizione di Massimo Severo Giannini che già nel 1951 ci avvertiva del rischio che si corre a studiare il diritto regionale dal mero punto di vista costituzionale.

Osserva l'Autore:

[...] quante volte avviene di sentire persone che senza neppure avvertirlo elevano come un diaframma tra il campo costituzionale e quello amministrativo, tra quello economico e quello giuridico.

Qui sta il pregio principale di questo Quaderno della Fondazione Romagnosi e il merito agli Autori dei saggi.

Gli Autori coniugano sapientemente una rigorosa ricostruzione dogmatica con un'attenta osservazione del dato fattuale, di come il regionalismo si è sviluppato e innervato negli apparati amministrativi, superando, con successo, una deformazione giuridicista del problema del regionalismo differenziato.

Tutto il dibattito politico e scientifico sulla nuova “*wave*” del regionalismo, inaugurata dai referendum consultivi promossi dalle Regioni Veneto e Lombardia, è associato ai temi più svariati. Si pensi, solo per citarne alcuni, al tentativo di creare un parallelismo con gli Statuti speciali, ovvero con le Intese con le confessioni religiose di cui all'art. 8 della Costituzione, per non parlare dei fiumi di inchiostro spesi per discettare sulle materie che devono rappresentare oggetto dell'Intesa ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

Insomma si è parlato di tutto, fuorché dello “statuto della funzione amministrativa” così come congegnato dall’art. 118 Cost. e restituito all’interprete da quasi vent’anni di giurisprudenza costituzionale.

Agli studenti del corso di Diritto regionale, durante la prima lezione, per introdurli al significato dell’insegnamento, son solito raccontare un fatto, che più di ogni altro, fa comprendere l’importanza della dimensione amministrativa nell’evoluzione del regionalismo in Italia.

Mi riferisco all’esempio della Regione Lombardia, che nel lontano 1997, con la L.r. n. 31/1997 ha profondamente trasformato il paradigma del sistema sanitario nazionale, inaugurando una vera e propria nuova stagione di sistemi sanitari regionali, via via differenziatisi.

Inutile ricordare al lettore esperto che a quella data le Regioni non avevano la competenza legislativa che ha riconosciuto loro il Titolo V con la L. cost. n. 3/2001. Eppure una legge regionale, con i limiti costituzionali allora vigenti e qualche “forzatura”, ha demandato alla dimensione amministrativa il compito di ridisegnare forma e sostanza del servizio sanitario, di smantellare un sistema e ricostruirne uno completamente nuovo, incuneandosi tra i principi fondamentali della legislazione statale. Esercizio, quest’ultimo, che ha resistito a plurimi interventi legislativi succedutisi nel tempo, sia a livello nazionale che a livello regionale.

L’esempio ha il solo scopo di dimostrare che il punto di osservazione non può limitarsi alle “materie”, ma deve spingersi sino a considerare le “politiche”, e le politiche sono innanzitutto amministrazione. Valga a tal fine un parallelismo, che si svolge su altro piano, ma anch’esso fa comprendere che un approccio formalistico al problema è fuorviante.

Si pensi all’ingresso, negli ordinamenti costituzionali contemporanei, dei cd. “nuovi diritti” in via giurisprudenziale e per di più sulla base di decisioni assunte da Corti sovranazionali. Ma questo è un altro discorso.

Ora, concentrandoci sulla povertà del dibattito scientifico sul regionalismo differenziato, mi limiterò ad indicare alcune suggestioni, che ritengo essenziali per un corretto procedere, e che in parte sono approfondite dagli Autori di questo lavoro.

Innanzitutto, la debolezza del “centro”. In un sistema fortemente accentrato, quale è il nostro, fuori da una cornice solida e riconoscibile è impensabile qualunque forma di autonomia<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Così anche M. Cammelli, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art.116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2019, testo non definitivo, maggio 2019.

Quindi ripensiamo il centro, che è rimasto invariato anche dopo il Titolo V. Qui risiedono, a mio parere, i problemi più significativi legati all'attuazione o inattuazione della riforma costituzionale del 2001.

All'estremo opposto v'è il sistema delle autonomie a livello locale (Comuni e Province), anch'esso trascurato sul piano istituzionale e "saccheggiato" tutte le volte che lo Stato ha esigenze di fare quadrare il bilancio.

Non esiste l'Autonomia senza le Autonomie. Non è uno *slogan*, ma un binomio che coniuga autonomia regionale e autonomie locali in un nuovo assetto istituzionale, funzionale e territoriale. Quest'ultima rappresenta anche l'unica soluzione realistica per evitare che si passi da un centralismo statale ad un neocentralismo regionale.

Forme e condizioni ulteriori di autonomia presuppongono un riordino regionale del governo locale, a condizione di accettare che l'ordinamento non è più solo definito a livello centrale.

In seconda battuta, ripensiamo lo "statuto della funzione amministrativa".

La strada, allora, non è l'art.116, comma 3, ma l'art. 118, comma 1, Cost.

Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono i principi che guidano il riordino delle funzioni amministrative, superando l'approccio empirico che finora ha prodotto competenze regionali tutte configurate come competenze di frazioni di materie.

L'art. 118 Cost. permette di superare la rigidità del sistema, consentendo il possibile scorrimento in verticale delle funzioni in modo differenziato, con provvedimenti legislativi ordinari, statali e regionali, a seconda delle condizioni concrete e del contesto territoriale, sociale ed economico.

Gli Autori di questo lavoro, con rigore scientifico, sperimentano i "sentieri neri" del regionalismo asimmetrico. Al Lettore l'ardua sentenza.

*Milano-Pavia, 22 settembre 2019  
Alessandro Venturi*

## **1. Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato. Una introduzione.**

*di Tommaso Alabardi\**

### **1.1. Introduzione al tema del regionalismo differenziato.**

L'art. 116, comma 3, della Costituzione prevede che con legge dello Stato possano essere attribuite a singole Regioni ordinarie “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” relativamente alle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. nonché a tre materie di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, Cost. (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Dopo un lungo periodo in cui tale possibilità non è stata evocata, che ha fatto seguito ad alcune iniziative non portate a termine nel 2007 e 2008, la richiesta nel 2017 da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna di attuare tale previsione costituzionale ha risvegliato grande interesse rispetto all'istituto costituzionale definito *regionalismo differenziato o asimmetrico*.

Il 28 febbraio 2018 il Governo Gentiloni ha sottoscritto con le Regioni interessate tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa richiesta dalla Costituzione. L'iniziativa politica di Regione Lombardia e Veneto è stata rafforzata con l'indizione di un referendum sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, svoltosi il 22 ottobre 2017, in entrambi i casi con esito positivo. Nella seduta del Consiglio dei ministri n. 44 del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali – che aveva assunto le relative funzioni già nell'anno precedente, con la piena operatività dell'Esecutivo Conte – ha annunciato di aver raggiunto le Intese con le tre Regioni e ne ha illustrato i contenuti.

Sulla scia delle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, altre Regioni hanno avviato trattative con il Governo e adottato i primi atti normativi per far partire il processo. Attualmente, su 15 Regioni a statuto

---

\* Laureato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia. Il presente scritto riprende i contenuti della Tesi IUSS discussa nell'aprile 2019, sul medesimo tema.

ordinario, 3 (come detto) hanno raggiunto una bozza di intesa con il Governo; 7 hanno già formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) e con loro il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. Tre Regioni non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo (Basilicata, Calabria, Puglia). Infine, due Regioni (Abruzzo e Molise) non hanno avviato iniziative formali per l'avvio della procedura.

Il rinnovato vigore politico del regionalismo differenziato è riconducibile al fatto che, soprattutto a seguito della crisi economica, vi è stato un processo di graduale e disorganico riaccentramento dei poteri che ha comportato drastici tagli ai trasferimenti di risorse alle Regioni e agli enti locali conducendo ad una profonda rivisitazione del quadro normativo.

A giocare un ruolo determinante nel dibattito pubblico sono gli aspetti finanziari. Infatti, il conferimento di funzioni aggiuntive dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie, tramite una maggiore compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio o tramite riserve di aliquote maggiori, perché l'esercizio delle stesse possa effettuarsi nel pieno rispetto dell'autonomia richiesta.

Molte sono state le voci di dissenso rispetto alle iniziative delle tre Regioni e al comportamento, a tratti passivo, del Governo, sia da parte di esponenti politici che di accademici, in special modo giuristi ed economisti: vi è chi ritiene vi siano oggettivi rischi di una "secessione dei ricchi", chi si sofferma invece sulla riconfigurazione dell'ordinamento statale tramite una trattativa privata tra Regione e Governo, chi denuncia l'esautoramento dei poteri del Parlamento. Il dibattito, soprattutto sulle questioni procedurali e sull'acuirsi del divario Nord-Sud, è vivo e alcune delle argomentazioni maggiormente pessimiste hanno già ricevuto risposte esaustive.

Muoviamo anzitutto dal problema delle risorse.

## **1.2. Il meccanismo di finanziamento del regionalismo differenziato.**

Prima di procedere all'analisi degli aspetti finanziari è necessaria una premessa. Qualora il processo venga portato a compimento, risulta difficile credere che l'autonomia differenziata verrà declinata secondo quanto inizialmente dichiarato da alcuni esponenti politici delle Regioni interessate e

descritto in modo enfatico da alcuni osservatori e centri di ricerca e ciò per almeno due ragioni.

In primo luogo, tra le materie oggetto di devoluzione autonomistica, ve ne sono alcune su cui sembra inverosimile un intervento regionale copioso, come ad esempio i casi dell'“alimentazione” e dell'“ordinamento sportivo”, e ve ne sono altre che non possono essere integralmente trasferite alle Regioni o su cui la legge regionale dovrà comunque continuare a raccordarsi con la legge statale per espresse disposizioni costituzionali, come dovrebbe accadere ad esempio per quanto attiene al coordinamento della finanza pubblica ed ai rapporti internazionali e con l'Unione Europea (per la prima cfr. art. 119 della Costituzione, che viene richiamato nell'articolo 116, terzo comma, Cost., oltre alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale; per la seconda il quinto e il nono comma dell'art. 117 Cost.). Oltre a queste, vi sono altre materie come quelle relative alle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e agli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale in ordine alle quali le Regioni dovranno rapportarsi alla disciplina europea.

In secondo luogo, la spesa per le materie aggiuntive sarebbe piuttosto modesta soprattutto se rapportata alle spese attuali delle Regioni: si tratterebbe di garantire una spesa per funzioni di carattere organizzativo e autorizzatorio senza ingenti trasferimenti di personale e di risorse. Se si scomputano dal calcolo le spese per il personale scolastico (che non sarebbe a carico del bilancio regionale) la questione si rivela terreno di scontro politico e ideologico più che oggetto di una seria riflessione sui rapporti finanziari tra ordinamento statale e regionale. Il finanziamento delle competenze devolute attraverso la fissazione ad opera di una Commissione paritetica (elemento questo assai criticato in quanto la definizione dei contenuti effettivi avverrebbe solo in seguito all'approvazione parlamentare) di compartecipazioni e riserve di aliquote non genera in alcun modo il rischio che le RAD (alias Regioni ad autonomia differenziata) si sottraggano al meccanismo di perequazione interregionale previsto dalla legge nazionale. Sulla base dello studio proposto dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie-ISSIRFA<sup>2</sup> relativo a Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, l'attribuzione delle risorse alle Regioni, tramite un meccanismo *neutrale* per cui le stesse ricevono la medesima quantità di risorse che oggi lo

---

<sup>2</sup> Cfr., in particolare, A. Filippetti-F. Tuzi, *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2018, pp. 247 ss. A tal proposito cfr., altresì, R. Bin, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *laCostituzione.info*, 16 febbraio 2019, <http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/lasecessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/>.

Stato spende sul territorio regionale, dovrebbe incrementare la misura del bilancio regionale fino al 20% solo nell'ipotesi che vengano trasferite tutte e ventitré le materie, inclusa l'istruzione. Senza l'istruzione, gli incrementi dei bilanci sono risibili, inferiori al 2%. In altre parole, come concludono i due autori, la questione finanziaria sembra essere stata largamente sopravvalutata.

Entrando nel merito degli aspetti economico-finanziari, la Bozza d'intesa sottoscritta tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Regione Lombardia il 15 febbraio 2019 all'art. 5 prevede che le risorse per le competenze aggiuntive siano definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale e siano rideterminate entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti sulla base di fabbisogni standard stimati per ciascuna materia attribuita da un Comitato nazionale Stato-Regioni; nel caso in cui i fabbisogni standard non vengano determinati entro tre anni, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono fissate a un livello non inferiore alla media *pro capite* nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite.

L'art. 5, quindi, prevede tre metodi di finanziamento delle risorse aggiuntive: nel momento di avvio del regionalismo differenziato varrà il metodo del costo storico e decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti le risorse verranno garantite con riferimento o ai fabbisogni standard o alla spesa media *pro capite* qualora i fabbisogni standard non vengano definiti. Durante il primo anno di applicazione del regionalismo differenziato non ci sarebbe alcun rischio per la sostenibilità dei conti pubblici né tantomeno per la garanzia della solidarietà interregionale: lo Stato garantirà alle RAD tante risorse quante sono le spese che oggi effettivamente sostiene in concreto per le materie oggetto della differenziazione, mediante la fissazione di riserve di aliquota o aliquote di compartecipazione su tributi erariali territorializzati. Si tratterebbe, in sostanza, di una procedura contabile neutra. I possibili rischi di una ridefinizione delle risorse trasferite verrebbero in rilievo solo in un secondo momento, allorquando si passasse dal metodo del costo storico al metodo del fabbisogno o della spesa media *pro capite* o in caso di revisione delle aliquote di riserva e delle compartecipazioni.

Per quanto riguarda il metodo dei fabbisogni standard, attualmente in vigore per la sanità regionale, sembra inverosimile che si riescano a definire in breve tempo, considerato che se ne attende la definizione dal 2011 e che i governi ne hanno continuamente prorogato il termine per la determinazione.

Vi è, in ogni caso, evidenza statistica<sup>3</sup> che tale metodo non comporterebbe correzioni rilevanti nella distribuzione delle risorse tra i vari territori. Sembra pertanto probabile che, decorsi tre anni dall'attuazione del regionalismo differenziato, il metodo con cui finanziare le risorse aggiuntive possa diventare quello della spesa media *pro-capite*, salvo una modifica delle bozze. Quest'ultimo metodo è ritenuto all'unanimità di visioni (sia nelle audizioni parlamentari che nei documenti prodotti dall'Ufficio parlamentare di Bilancio) il più iniquo e al contempo ingiustificato perché contrario a tutto l'impianto del D. Lgs. n. 42/2011 in quanto annullerebbe tutte le differenze di bisogni e di caratteristiche strutturali oggi presenti tra i territori (nel caso, sarebbe preferibile mantenere il metodo del costo storico). A proposito di tale metodo, infatti, la Corte dei Conti ha avvertito durante l'audizione parlamentare tenuta il 17 luglio 2019 che potrebbe comportare trasferimenti di risorse superiori a quelle attualmente spese nelle tre Regioni – ovvero con una spesa statale *pro capite* a livello regionale più bassa della media nazionale – con il rischio di modificare l'attuale ripartizione delle risorse pubbliche a favore delle Regioni con economie più ricche. Stante la clausola finanziaria prevista all'art. 5, comma 2, dell'Intesa divulgata il 19 febbraio 2019, che prevede non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, potrebbe sostanziarsi in una riduzione del gettito fiscale trasferito alle Regioni a Statuto Ordinario.

Nella discussione tecnica dei metodi di calcolo da preferirsi si innestano due questioni più politiche che attengono direttamente all'evoluzione futura della finanza pubblica nazionale e regionale. Vi è, infatti, un timore generalizzato tra Presidenti di Regione (guidati da Vincenzo De Luca, Presidente Regione Campania) e dirigenti regionali che le RAD non partecipino alle future manovre correttive riguardanti il bilancio pubblico. D'altronde, considerate le reiterate promesse in termini di maggiori spese assunte dai Governi centrali, la impellente necessità di trovare le coperture per evitare l'aumento dell'IVA e la perdurante ipoteca rappresentata dall'elevato debito pubblico accumulato nei precedenti decenni, vi è la concreta possibilità (ovviamente non auspicabile) che i Governi attuali e futuri proseguano nella prassi di incidere sui bilanci delle Regioni e degli enti locali per far quadrare i conti.

---

<sup>3</sup> A. Zanardi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione*, 10 luglio 2019, pp. 13 ss., in [http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10\\_7\\_2019-UPB.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf).

La domanda che viene naturalmente porsi è la seguente: in caso di applicazione del regionalismo differenziato, le RAD parteciperanno alla *spending review* o ne saranno escluse? Ovvero, le RAD verranno inserite nella ripartizione dei tagli alle risorse regionali? La questione, che ha un peso finanziario nel bilancio di una qualsiasi Regione nell'ordine di decine di milioni, richiederebbe probabilmente una garanzia nell'articolato delle bozze di intesa.

Per quanto riguarda, invece, l'evoluzione della finanza regionale, sembra contraddittoria la coesistenza del comma 4 (ai sensi del quale

L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione)

e del comma 6 (il quale procede nel senso di affermare che «Ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte») dell'art. 5 dell'Intesa divulgata il 19 febbraio 2019.

Il comma 6, infatti, presuppone la possibilità di una revisione delle compartecipazioni e delle riserve di aliquote qualora le RAD abbiano abbondanza di risorse per soddisfare i fabbisogni standard o qualora siano rivisti i fabbisogni standard e ci sia la necessità di un maggiore contributo della RAD al fondo perequativo, ovvero, nel caso in cui siano necessari interventi di correzione dei conti pubblici o manovre di rimodulazione della spesa pubblica. L'assetto delle relazioni finanziarie con lo Stato sarebbe analogo a quello utilizzato per il contributo statale al finanziamento della sanità regionale con la sola differenza che la determinazione delle risorse delle RAD viene prestabilita mediante compartecipazione o riserva di aliquota mentre per le altre Regioni le risorse vengono erogate direttamente dallo Stato sulla base del criterio di allocazione dei fabbisogni standard. In questo modo le RAD parteciperebbero all'evoluzione della finanza pubblica nazionale e contribuirebbero maggiormente alle scelte di allocazione delle risorse del legislatore nazionale. Ovviamente, gli eventuali risparmi derivanti dalla gestione delle competenze acquisite possono essere destinati ad altre politiche pubbliche.

Il comma 4, invece, presuppone che le risorse delle RAD siano determinate dalla dinamica dei gettiti erariali riferibili al loro territorio e quindi, in definitiva, dalla crescita o dalla riduzione della ricchezza regionale. Ne consegue che in caso di aumento della ricchezza regionale, e quindi delle basi imponibili, le risorse aggiuntive che dovessero entrare nel bilancio regionale sarebbero nella disponibilità della RAD, la quale disporrebbe dunque di maggiori risorse, senza vincolo di destinazione, e maggiore manovrabilità rispetto alle altre Regioni; dall'altro lato, nel caso di una contrazione improvvisa o graduale della ricchezza, le RAD dovrebbero coprire il differenziale di risorse che le separa dal fabbisogno standard tramite un aumento della pressione fiscale sui tributi propri, senza garanzia da parte dello Stato. In questo caso, dunque, le RAD avrebbero un forte incentivo ad utilizzare in modo efficiente le competenze aggiuntive ma non parteciperebbero alle scelte di finanza pubblica nazionale. A parità di saldo complessivo (vigente la clausola finanziaria di cui all'art. 5, comma 2, dell'Intesa), ne deriverebbe che le risorse da destinare alle Regioni a statuto ordinario (RSO) subiscono una riduzione con la conseguente redistribuzione del gettito fiscale a favore delle RAD oppure, qualora si voglia mantenere invariate le risorse per le RSO, sarà necessario un intervento di riequilibrio da parte dello Stato con maggiori oneri per il bilancio pubblico.

Come si vede, i due commi, sebbene possano convivere e non pongano problemi di fattuale incompatibilità, sembrano tendere a due orientamenti e a due visioni del federalismo fiscale molto differenti, la prima di tipo cooperativo, la seconda di tipo competitivo. Una soluzione è stata proposta da Alberto Zanardi<sup>4</sup>, tra i più attivi commentatori dell'autonomia differenziata, il quale ritiene che la soluzione cooperativa vada adottata per le funzioni LEP (istruzione e assistenza sociale), la seconda per le altre funzioni regionali. L'ipotesi di Zanardi, su cui sembra convergere parte della dottrina<sup>5</sup>, prospetta un doppio binario nelle modalità di finanziamento delle funzioni LEP e delle altre funzioni in modo tale da renderle coerenti con l'assetto previsto dalla L. 42/2009 e dal D. Lgs. n. 68/2011. Si tratterebbe di mantenere per tutte le funzioni LEP lo schema di programmazione nazionale del finanziamento analogo a quello usato per la sanità, prevedendo quindi la modifica delle compartecipazioni per le RAD da parte della Commissione paritetica qualora esigenze di universalità delle prestazioni su tutto il

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 11.

<sup>5</sup> Cfr., ad es., S. Piperno, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1, 2019.

territorio nazionale lo richiedano; mentre, le altre funzioni non-LEP (accertato che le competenze aggiuntive non comportino modifiche nelle funzioni in cui sono previsti i LEP) verrebbero finanziate mediante aliquote di compartecipazione fissate inizialmente. In sostanza, per le funzioni regionali connesse alla fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni LEP varrebbe il vincolo previsto al comma 6 dell'Intesa, con un forte controllo dello Stato a garanzia della solidarietà interregionale e della tutela dei diritti di cittadinanza e, quindi, con possibilità di ridefinire le aliquote di compartecipazioni ai fini del soddisfacimento delle funzioni LEP su tutto il territorio nazionale; allo stesso tempo per le funzioni non LEP, che dovrebbero avere un'incidenza minore sui bilanci regionali, rilevarebbe il comma 4, lasciando alla dinamica dei gettiti compartecipati di determinare la quantità di risorse disponibili per svolgere le funzioni collegate alle funzioni non LEP.

Molte sono dunque le questioni finanziarie aperte, tuttavia l'opinione pubblica sembra concentrata esclusivamente sul saldo finale del regionalismo differenziato. Una risposta univoca e terza non esiste, visto che i dati a disposizione non sono sufficienti e non sempre risultano completi o elaborati in modo univoco. Abbiamo citato il contributo di Tuzi e Filippetti ma ve ne sono altri autorevoli che utilizzano dati e stime diverse<sup>6</sup> e, nel complesso, è complicato giungere ad una prospettiva unitaria con un approdo certo. La stessa Corte dei conti ha avvertito sulle difficoltà di arrivare ad una corretta quantificazione delle risorse da attribuire alle Regioni richiedenti in termini di spesa storica nel territorio regionale in quanto manca un dettaglio adeguato della spesa regionalizzata e del peso finanziario delle funzioni da trasferire.

Eppure, la riflessione, almeno in sede parlamentare, non dovrebbe limitarsi ad operazioni contabili ma ad una presa di coscienza innanzitutto della legittima richiesta delle tre Regioni di velocizzare e di poter svolgere approfonditamente anzitutto le funzioni di programmazione della spesa (cfr., a questo proposito, l'intervento di Stefano Bonaccini in Audizione parlamentare del 6 giugno 2019); in secondo luogo dovrebbe considerare un serio dibattito circa le tradizionali politiche economiche nazionali e sulla loro effettiva capacità di rispondere appieno alla finalità per cui sono state previste; ed infine, dovrebbe tendere all'inaugurazione di un nuovo approccio

---

<sup>6</sup> Cfr., ad es., L. Rizzo-R. Secomandi, *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, in *lavoce.info*, 19 marzo 2019, <https://www.lavoce.info/archives/58105/federalismodifferenziato-questa-e-la-lista-della-spesa/>.

al regionalismo: il passaggio dal regionalismo delle materie legislative al regionalismo delle funzioni amministrative<sup>7</sup>.

### **1.3. Considerazioni conclusive.**

Il dibattito pubblico italiano sembra essersi troppo concentrato intorno ai profili finanziari del regionalismo differenziato. La polarizzazione del dibattito che ne è seguita è certamente da ricondurre al timore che una revisione dell'autonomia tributaria delle tre Regioni più ricche d'Italia possa riflettersi sulla capacità dello Stato di garantire la perequazione interregionale. Stando alle stime sopra citate, il finanziamento delle funzioni aggiuntive dovrebbe rappresentare cifre marginali, soprattutto nel caso non si considerasse il personale scolastico. Considerato che non è in discussione la possibilità di andare ad intaccare le risorse finalizzate alla perequazione, non sembra, dunque, che l'autonomia differenziata possa mettere a rischio l'equità sociale e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni di cui all'art. 14, comma 1, del D. Lgs. n. 68/2011, o tantomeno frenare le potenzialità di sviluppo del Paese e la crescita delle Regioni meno ricche, fattori che dipendono da variabili di tutt'altra natura economica. Considerato, inoltre, che le bozze di intesa prevedono sia la soluzione cooperativa che quella autonomista, sembra ragionevole immaginare che l'articolato dell'intesa vada interpretato a favore della soluzione prospettata da Zanardi. Anche nel caso in cui sarà la soluzione autonomista a prevalere, prima di trarre delle conclusioni è importante capire quale percentuale di compartecipazione (e riserve di aliquota) sarà trattenuta dalle Regioni per svolgere stime sui rischi di redistribuzione territoriale delle risorse a favore delle RAD e, infine, se non vi sia un naturale e automatico intervento del bilancio pubblico qualora vi siano modeste correzioni da porre in essere.

Sarebbe più opportuno, invece, concentrarsi su altri aspetti del regionalismo differenziato, in particolare su ciò che consentirà al medesimo di tradursi funzionalmente in azione amministrativa nei territori.

Al processo di regionalismo differenziato e di diversificazione legislativa dovrà, infatti, necessariamente seguire un processo di differenziazione amministrativa tra gli enti territoriali coinvolti, ridefinendo la fisionomia di tali enti alla luce delle nuove funzioni amministrative devolute. La Regione

---

<sup>7</sup> Su cui v., *infra*, l'ultimo capitolo del presente Quaderno di G.C. Ricciardi, nonché *supra*, la *Prefazione* di A. Venturi.

potrà realizzare un sistema amministrativo efficiente e competitivo soprattutto grazie a tale processo di differenziazione amministrativa che coinvolge i Comuni, le forme associative e gli enti locali di area vasta. Come è stato sostenuto autorevolmente da Mangiameli la maggiore autonomia legislativa e finanziaria «[...] non è in funzione della Regione come “ente”, bensì della Regione come “comunità” e comprende oltre alla popolazione di riferimento anche gli enti territoriali di questa»<sup>8</sup>. La traduzione applicativa di tale concetto richiederebbe la centralità degli enti locali e, di conseguenza, un progetto di articolazione delle funzioni acquisite a favore degli enti locali, e degli enti funzionali<sup>9</sup>, dando pieno compimento al principio di sussidiarietà. Sarebbe, pertanto, disfunzionale dare attuazione al regionalismo differenziato mediante un mero potenziamento amministrativo regionale perché potrebbe condurre a una nuova forma di centralismo, non più statale ma regionale. Per questo motivo in caso di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. andrebbe evitata la proliferazione di enti regionali di secondo grado incaricati di assumere le funzioni amministrative e, al contrario, andrebbero coinvolti maggiormente gli enti locali, magari prevedendo un accordo parallelo alle Intese che garantisca che le funzioni acquisite vengano subito ridistribuite sui territori.

In definitiva, l'avvio del regionalismo differenziato potrebbe favorire una maggiore responsabilizzazione da parte di tutti i soggetti istituzionali della Repubblica, soprattutto in termini di politiche economiche nazionali più solide e più ancorate alle reali esigenze di funzionamento delle Regioni e degli enti locali, e potrebbe consentire alla Regioni del Nord di accrescere la competitività dei sistemi amministrativi con ricadute positive sul tessuto imprenditoriale. Al contempo, al di là di qualsiasi suggestione evocativa che potrebbe anche aiutare il dibattito, la qualità dei servizi delle aree meno favorite del Paese, a parità di risorse trasferite, non subirebbe un automatico decadimento bensì potrebbe beneficiare delle migliori pratiche amministrative implementate nelle Regioni più avanzate d'Italia e degli *spillover* di una più diffusa crescita economica.

---

<sup>8</sup> Testualmente v. S. Mangiameli, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 684.

<sup>9</sup> Sui quali v., *infra*, il capitolo successivo di E. Mauri.

## **2. Ruolo e funzioni delle Camere di Commercio nel percorso verso il regionalismo differenziato. Temi e proposte a margine delle istanze avanzate dalla Lombardia.**

*di Elisabetta Mauri\**

### **2.1. Il contesto territoriale della Lombardia e l'occasione del regionalismo asimmetrico.**

La decisione di inserire il principio autonomistico tra i principi fondamentali del nostro ordinamento rappresenta una scelta densa di significati<sup>10</sup>, che ha acquistato valore e concretezza nello svolgimento effettivo della storia politica e costituzionale di questo Paese al punto da costituire il cardine della «Repubblica delle autonomie»<sup>11</sup>. Del resto, ferma restando la sua esplicitazione nell'alveo dell'art. 5 Cost., esso risulta espressamente richiamato nell'ambito del Titolo V sia con riguardo all'autonomia che assiste Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ai sensi dell'art. 114 Cost., sia con riferimento – per quanto interessa in questa sede – alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia richiamate dall'art. 116, comma 3, Cost., concernenti specificamente le materie di cui all'articolo 117, comma 3, Cost., nonché le materie indicate dall'art. 117, comma 2, Cost. alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

In linea generale, occorre rilevare come la concreta attuazione di tale principio sia stata caratterizzata da vicende alterne, a causa del succedersi di stagioni di “autonomia negativa” contraddistinte dalla difficoltà di riconoscere le competenze proprie degli enti territoriali e di stagioni nelle quali, invece, è stata possibile una maggiore valorizzazione nella prospettiva del federalismo amministrativo a Costituzione invariata avviata dalle leggi Bassanini. Oggi, peraltro, l'attuazione del principio autonomistico sta attraversando una stagione di crisi identitaria, che muove anzitutto dalle

---

\* Funzionario di Regione Lombardia. Le opinioni espresse nel presente scritto impegnano esclusivamente l'Autrice e non rappresentano in alcun modo l'Istituzione richiamata.

<sup>10</sup> Cfr., per tutti, G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma 1975, pp. 277 ss.

<sup>11</sup> T. Groppi-M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino 2001.

potenzialità parzialmente inespresse della legislazione regionale anche a fronte di costanti pronunciamenti della Corte costituzionale tendenti alla ricentralizzazione dell'ordinamento.

Tuttavia la trama di una nuova e significativa stagione del regionalismo italiano potrà essere potenzialmente scritta a seguito del percorso avviato di recente da alcune Regioni italiane<sup>12</sup> con riferimento alle possibilità ed alle opportunità intrinsecamente legate al c.d. regionalismo differenziato o asimmetrico contemplato dal menzionato art. 116, comma 3, Cost., norma sinora rimasta sostanzialmente inattuata eppure balzata all'attenzione delle cronache degli ultimi mesi in ragione delle concertazioni in atto tra i Governi regionali direttamente interessati e l'Esecutivo centrale.

In particolare, facendo seguito al primo tentativo risalente ormai all'anno 2007<sup>13</sup>, Regione Lombardia, in forza del referendum consultivo territoriale per la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia tenutosi il 22 ottobre 2017, proseguito con la Risoluzione approvata dal Consiglio regionale il 7 novembre 2017 e con l'Accordo preliminare del 28 febbraio 2018 fra la Regione e il Governo, ha confermato di voler intraprendere un percorso che offrisse concreta attuazione alle legittime aspirazioni di una più ampia ed estesa autonomia politica e amministrativa, liberando così le potenzialità di una Regione che è potente motore tanto per l'intero Paese quanto per l'Europa<sup>14</sup>.

Infatti, sotto molteplici profili (geo-morfologici, amministrativi, demografici, infrastrutturali, sociali ed economici), la Lombardia presenta caratteri di specificità che la contraddistinguono peculiarmente – differenziandola da altre realtà regionali italiane – e la avvicinano<sup>15</sup>, se si considerano svariati indicatori, ad alcuni Stati europei<sup>16</sup>. A tal proposito, basti citare alcuni numeri per sostanziare quanto poc'anzi affermato: la Lombardia si presenta come la prima Regione del nostro Paese per numero di abitanti (oltre dieci milioni di abitanti) distribuiti su una superficie pari a 23.864 kmq e che rappresentano circa il 16% della popolazione totale

---

<sup>12</sup> Ci si riferisce, naturalmente a Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

<sup>13</sup> L. Violini, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2, 2007, pp. 199 ss.

<sup>14</sup> Sul caso della Lombardia cfr. L. Dainotti-L. Violini, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017, pp. 711 ss. Più di recente v. anche il saggio di C.B. Ceffa, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*, in *Diritti Regionali*, 2, 2019.

<sup>15</sup> Non a caso parla di un "quasi-Stato" anche L. Violini, *I principi generali*, in Q. Camerlengo-L. Violini (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 1 ss.

<sup>16</sup> L. Drisaldi, *La territorializzazione delle Aree vaste*, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 149 ss.

italiana<sup>17</sup>. In un'ottica sovranazionale, è demograficamente superiore a ben sedici Paesi dell'Unione Europea.

Dal punto di vista amministrativo, la Lombardia detiene il primato del numero di Comuni nel nostro Paese: al primo gennaio 2019, la Regione registra 1.507 Municipalità<sup>18</sup>, pari a circa il 19% del totale degli Enti comunali italiani.

Dal punto di vista economico, la Lombardia si posiziona al sesto posto tra i ventotto Paesi aderenti alla UE per quanto riguarda il PIL pro capite e al decimo posto considerando il PIL complessivo, registrando circa il doppio del PIL di Paesi come la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda. Lo stock complessivo di imprese (al netto delle Pubblica amministrazione e dell'agricoltura) in Lombardia ha raggiunto la quota di 816.088 (imprese attive) al termine del 2018; a queste dimensioni economiche corrisponde un apparato produttivo e di servizio con 4,4 milioni di occupati (19% del totale nazionale), un tasso di occupazione 15-64 anni del 68,4% e femminile del 60,6%, un tasso di disoccupazione del 6,1% e un tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni pari al 20,8%<sup>19</sup>.

Gran parte degli aggregati economici derivano da processi di esportazione di beni di cui la Lombardia ha il primato nazionale con vendite per 30,9 miliardi di euro (il 26,9% dell'export nazionale). I maggiori partner commerciali sono i Paesi dell'UE28 (57,5%), Germania, Francia e Spagna. Tra gli extra UE prevalgono Stati Uniti e Svizzera, Paesi BRICS e Cina<sup>20</sup>. A ciò si aggiunga che la Lombardia, in rappresentanza dell'Italia, costituisce uno dei cosiddetti "quattro motori" dell'Europa insieme a Baden-Württemberg (Germania), Catalogna (Spagna), e Alvernia-Rodano-Alpi (Francia)<sup>21</sup>.

Di fronte ad una simile complessità e parimenti ad una tale ricchezza, dunque, sarebbe fondamentale intraprendere un ampio percorso che,

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> A proposito della complessità del contesto lombardo in rapporto all'istituto della fusione di Comuni, cfr. G.C. Ricciardi, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.

<sup>19</sup> Dati disponibili su [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>20</sup> Cfr. sul punto, in particolare, Unioncamere Lombardia, *Analisi trimestrali sulle importazioni ed esportazioni lombarde, 1° Trimestre 2019*, documento attualmente disponibile al link [http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/OE%20Commercio%20Estero/Commercio\\_Estero\\_FocusIt19.pdf](http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/OE%20Commercio%20Estero/Commercio_Estero_FocusIt19.pdf).

<sup>21</sup> Come noto, in data 9 settembre 1988 i presidenti delle quattro regioni sopra citate firmarono a Stoccarda un accordo di cooperazione denominato "Memorandum", per migliorare la cooperazione economica e sociale interregionale. Le materie oggetto della collaborazione a lungo termine avrebbero interessato i settori della scienza, della ricerca, dell'istruzione, dell'ambiente, della cultura, ed altri meno rilevanti. Per un approfondimento sul tema, cfr. J. Loughlin, *"Europe of the Regions" and the Federalization of Europe*, in *Publius*, 4, 1996, pp. 141 ss.

coinvolgendo tutti i soggetti interessati, sia tale da consentire di prefigurare scenari di riforma e di autonomia realmente adeguati alla realtà lombarda – da sempre caratterizzata da una organizzazione policentrica<sup>22</sup> e multilivello<sup>23</sup> – nei quali siano valorizzate le sue peculiarità, le sue eccellenze economiche socio-culturali ed ambientali e cresca l’attrattività della Lombardia come regione già di per sé contraddistinta da tratti di specialità che potrebbero trovare una disciplina soddisfacente proprio nel tentativo in atto, avente ad oggetto l’attuazione del regionalismo asimmetrico.

Proprio il principio di differenziazione ha costituito uno dei criteri fondamentali per la distribuzione delle funzioni ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142 e, successivamente della legge 15 marzo 1997, n. 59, individuato come principio per il conferimento delle funzioni dall’art. 4, lett. h) «in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi».

Alla luce di quanto finora argomentato, è di chiara evidenza, infatti, che, nell’incedere della negoziazione con il livello centrale, il governo regionale dovrebbe affrontare anche il nodo della riorganizzazione della mappa territoriale e amministrativa, che già nell’attuale contesto, per l’effetto di ripetute manovre di razionalizzazione, presenta difficoltà per quanto attiene allo svolgimento di funzioni e servizi. L’ulteriore trasferimento di competenze, del resto, determinerà prevedibilmente rilevanti implicazioni sull’intero sistema di *governance* regionale che richiederanno – pena il rischio di gravi incertezze o inefficienze di sistema – l’individuazione di efficaci forme di raccordo tra le svariate zonizzazioni insistenti sul territorio nonché l’esigenza di un supporto nell’esercizio delle funzioni stesse<sup>24</sup> pienamente rispondente, peraltro, al principio di sussidiarietà.

Tali considerazioni, valgono naturalmente anche per la ridefinizione delle funzioni camerali e delle relative circoscrizioni, preso atto, da un lato, della riconferma dei confini amministrativi delle Province, in esito alla

---

<sup>22</sup> Tale articolazione è ben visibile, ad esempio, rispetto al caso descritto in Fondazione Romagnosi-Cerdis, *Studio sugli effetti dell’adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in <http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/>, rinvenibile anche in <http://www.confindustria.pv.it/> e sul sito <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=altrepubblicazioni>. Sul medesimo caso, cfr. anche A. Zatti, *Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *op. cit.*, pp. 191 ss.

<sup>23</sup> Sul punto, v. le considerazioni di G.C. Ricciardi, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell’Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *op. cit.*, pp. 241 ss.; Id., *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell’Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, *ivi*, pp. 267 ss.

<sup>24</sup> Cfr. ancora, benché in relazione ad altre argomentazioni G.C. Ricciardi, *Un paradigma sperimentale*, *cit.*, *passim*.

mancata riforma costituzionale – naufragata con il referendum del 4 dicembre 2016 – che storicamente hanno assunto una certa “contiguità sistemica” rispetto all’esercizio delle richiamate funzioni camerali<sup>25</sup> e, dall’altro lato, atteso l’accorpamento che hanno recentemente conosciuto le Camere di Commercio a livello sia nazionale che regionale, in conseguenza della riforma delle medesime.

Sul punto, la realtà lombarda si è resa protagonista, tra le altre cose, del ricorso<sup>26</sup> introdotto innanzi al TAR Lazio – segnatamente adito dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Pavia avverso il Ministero dello Sviluppo Economico, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidenza del Consiglio dei Ministri – il quale si è espresso con ordinanza<sup>27</sup> di non manifesta infondatezza in merito alla questione di legittimità costituzionale afferente all’art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ed all’art. 3 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui prevedeva «[...] il parere, anziché l’intesa, con riferimento al principio di leale collaborazione»<sup>28</sup> in sede di Conferenza-Stato Regioni. Anche tale vicenda, poi risoltasi con la sentenza della Corte costituzionale n. 216/2017, che ha riconfermato il rilievo del principio di leale collaborazione – dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza – rivela in realtà quanto incida la geografia amministrativa nell’esercizio delle funzioni amministrative camerali, dal momento che il ricorso della CCIAA di Pavia muoveva proprio dall’accorpamento forzato con le realtà camerali di Cremona e Mantova e presupponeva una certa irrazionalità dell’accorpamento medesimo rispetto all’efficienza dell’assetto funzionale camerale a livello territoriale, specie con riferimento all’estensione della nuova circoscrizione camerale prodottasi e di alcune peculiarità che connotano determinate aree ivi contemplate<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr., per questo concetto, in particolare G.C. Ricciardi-A. Ceriani, *Per una nuova ontologia dell’Area vasta nel quadro dell’auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *op. cit.*, pp. 286 ss.

<sup>26</sup> Cfr. ricorso numero di registro generale 3969 del 2018.

<sup>27</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III ter, ordinanza n. 3531 del 15/03/2019.

<sup>28</sup> A tal proposito, cfr. le sentenze Corte cost. n. 251 del 2016, n. 165 del 2007, n. 214 del 2006.

<sup>29</sup> In particolare, il ricorso muoveva dalla considerazione che nella medesima circoscrizione sarebbero state accorpate zone montuose e connotate da evidenti elementi di svantaggio come quella dell’Oltrepò pavese con aree della bassa padana anche molto distanti dalla Provincia di Pavia. Peraltro l’area dell’Oltrepò si caratterizza per la presenza di un comparto vitivinicolo assai rilevante e che si differenzia dalle altre specificità che caratterizzano il territorio ricompreso nella circoscrizione risultante dall’accorpamento.

Riesce più che evidente come il percorso che conduce alla possibile attuazione del regionalismo differenziato possa (e debba) considerare, anche indirettamente, le inferenze tra sistemi territoriali infraregionali ed ecosistemi territoriali camerali<sup>30</sup>, atteso il fatto che uno degli obiettivi sottesi al regionalismo asimmetrico risulta essere proprio quello della tensione verso l'incremento delle *performance* dell'Ente regionale in ragione delle sollecitazioni territoriali endogene.

## **2.2.... Segue: il ruolo delle Camere di Commercio nella prospettiva del regionalismo differenziato.**

Il documento programmatico – approvato dalla Giunta regionale e dal Consiglio Regionale (presentato dalla Giunta il 29 maggio 2018, con DGR XI/154 e approvato dal Consiglio Regionale il 10 luglio 2018 con DCR XI/64) – nel quale sono state individuate le priorità di legislatura ed è stata tracciata la visione strategica dell'intervento regionale, annuncia l'apertura di

[...] una vera e propria stagione costituente caratterizzata dallo sforzo generalizzato e corale degli apparati e dei vertici di Regione Lombardia per ottenere maggiori forme e condizioni particolari di autonomia, a partire dal coordinamento della finanza pubblica e dal governo del territorio, con l'obiettivo di rendere più flessibili gli investimenti e costruire un sistema territoriale favorevole allo sviluppo di imprese innovative e competitive, ma anche di promuovere un riordino territoriale dell'articolazione istituzionale, per semplificarlo, renderlo più efficace e rilanciare le dinamiche della "democrazia di prossimità", quella più vicina al cittadino. L'obiettivo è di promuovere una vera autonomia dei territori, nell'ambito del processo di federoregionalizzazione, basato su un percorso condiviso con il sistema delle autonomie locali e gli stakeholder regionali<sup>31</sup>.

L'agenda politica della Regione nel breve periodo dovrà prevedere, dunque, l'individuazione – seppur nel difficile quadro della frammentazione amministrativa regionale – dei soggetti istituzionali con i quali promuovere un confronto preordinato al successivo avvio di un lavoro permanente funzionale all'ottimale riallocazione delle competenze. In tale scenario, in

---

<sup>30</sup> D. Marini-G.P. Lazzer-F. Setiffi, *La Camera di commercio come incubatore di un eco-sistema: il caso di Venezia Rovigo Delta Lagunare*, in *Amministrare*, 3, 2017, pp. 423 ss.

<sup>31</sup> Deliberazione Consiglio regionale 10 luglio 2018 - n. XI/64 - Programma regionale di sviluppo della XI Legislatura.

considerazione degli elementi di contesto territoriale, ma soprattutto degli elementi economici sopra richiamati, un ruolo chiave potrà certamente essere svolto dalle Camere di Commercio lombarde, quali interlocutori privilegiati del mondo imprenditoriale sul territorio di riferimento al fianco degli altri enti territoriali.

Una valorizzazione del sistema camerale, nella prospettiva del nuovo modello d'autonomia, si porrebbe certamente in stretta continuità con quanto già compiuto nel recente passato dal legislatore lombardo che, a partire dallo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia e primo tra tutte le Regioni italiane, ha riconosciuto all'art. 5 il ruolo «delle autonomie funzionali come soggetto esponenziale di comunità aggregate intorno ad interessi pubblici di rilevanza regionale [...]»<sup>32</sup> con cui opera ispirandosi a principi di sussidiarietà e della leale collaborazione, ai sensi di quanto stabilito all'art. 3 dello stesso. Un riconoscimento avvalorato con l'inserimento, nell'ambito del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) – organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali espressamente previsto in Costituzione e, dunque, per ciò stesso avente carattere di necessità<sup>33</sup> – proprio delle Camere di commercio.

Al di là dei profili ordinamentali, non può non considerarsi il ruolo attivo ed innovativo che le Camere di Commercio lombardo hanno svolto – secondo un modello di collaborazione avviato sin dal 2006 e formalizzato in specifici accordi di programma – per lo sviluppo e la crescita del sistema economico produttivo lombardo. Nel decennio 2006-2016 tramite l'Accordo di Programma nei tre macro-ambiti «competitività per le imprese», «attrattività e competitività dei territori» e «capitale umano, imprenditorialità e semplificazione», sono state realizzate iniziative per oltre 772 milioni di euro, a testimonianza della capacità dello strumento di costruire un quadro di strategie e programmi condivisi, massimizzare risorse e progettualità, nonché garantire esecutività ai progetti ed efficacia dei risultati.

Affrontare con il sistema camerale il tema delle funzioni e dei servizi appare, inoltre, sotto il profilo dei principi ispiratori, perfettamente coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale che si pone come regola di riparto

---

<sup>32</sup> Cfr. il testo dell'art. 5, avente ad oggetto le «Autonomie funzionali e sociali», il quale procede come segue: «1) La Regione riconosce e promuove il ruolo delle autonomie funzionali come soggetti esponenziali di comunità aggregate intorno a interessi pubblici di rilevanza regionale e coordina la sua azione legislativa e amministrativa con le attività da queste svolte sul territorio. 2) La Regione riconosce e garantisce le autonomie sociali come espressione del naturale processo di aggregazione delle persone e assicura la loro partecipazione alla formazione degli indirizzi generali della politica regionale».

Per un approfondimento in ordine allo Statuto della Regione Lombardia, cfr. il numero monografico della Rivista «Osservatorio sulle fonti» 2, 2008.

<sup>33</sup> Cfr. autorevolmente, di recente F. Pizzolato, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *JusOnline*, 3, 2017.

e di distribuzione delle funzioni fra le istituzioni pubbliche e l'organizzazione sociale<sup>34</sup>. In questo modo, infatti, l'ambito spaziale preso in considerazione coinvolge direttamente il rapporto dello Stato con il mondo delle imprese e delle loro organizzazioni nell'esercizio delle funzioni stesse<sup>35</sup>.

Tale metodo di lavoro, fondato sulla base di un reale coinvolgimento degli attori in gioco e di una valutazione delle opzioni espresse in concreto dagli *stakeholder* d'interesse dovrebbe stimolare e favorire l'individuazione di forme di esercizio delle funzioni e dei servizi ottimali, poiché condivise e concertate ed espressione di bisogni rilevati direttamente sul campo.

Storicamente, infatti, le Camere di Commercio, in qualità di Enti pubblici dotati di autonomia funzionale<sup>36</sup>, svolgono, ai sensi della legge ordinamentale n. 580 del 1993, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali<sup>37</sup>.

Nel tempo, e nel quadro della progressiva attuazione del processo di decentramento amministrativo avviato con la Legge n. 59 del 1997, che ha inaugurato la positiva stagione delle cc.dd. "Riforme Bassanini" – avendo, ai fini della presente trattazione, riconosciuto per la prima volta a livello normativo le autonomie funzionali – la natura ed il ruolo delle Camere di commercio si sono evoluti e nel processo evolutivo, progressivamente rafforzati<sup>38</sup>.

Successivamente, con la cd. Legge "La Loggia" – ovvero la Legge n. 131 del 2003 – il ruolo degli Enti di autonomia funzionale è stato poi ulteriormente confermato dal legislatore, che ha incluso tra i principi che debbono informare la riallocazione delle funzioni amministrative quello del «[...] rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale».

Tale processo di trasformazione ha subito un'accelerazione con il decreto legislativo n. 23 del 2010, di modifica della legge n. 580 del 1993, che ha riconosciuto le Camere di commercio quali Enti espressione della comunità delle imprese nel territorio e istituzioni pubbliche ad esse più vicine, ancorandone l'attività al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118

---

<sup>34</sup> A.M. Poggi, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in <http://www.astrid-online.it>, 19 settembre 2002, <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pogg/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.pdf>.

<sup>35</sup> F. Dardanella, *Il riconoscimento delle Camere di commercio quali enti pubblici di autonomia funzionale*, in *Federalismi.it*, 24, 2009.

<sup>36</sup> P. Bilancia, *Sull'autonomia funzionale delle Camere di Commercio*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1999, pp. 473 ss.

<sup>37</sup> Per un'esauritiva panoramica dell'assetto funzionale delle CCIAA, cfr. già O. Sepe, *Il sistema organizzativo delle Camere di Commercio in Italia*, in *Dir. econ.*, 2, 1996, pp. 319 ss.

<sup>38</sup> M. Ferrante, *Le politiche di riforma amministrativa: il caso delle Camere di commercio*, in *Ist. Federalismo*, 1, 1999, pp. 195 ss.; P. Bassetti, *Considerazioni sulla riforma delle Camere di commercio*, *ivi*, pp. 221 ss.

della Costituzione. Il medesimo decreto, all'articolo 2, ha individuato le funzioni fondamentali delle Camere di commercio, così come la possibilità per le Camere di esercitare le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle Regioni, sempre sulla base del principio di sussidiarietà.

L'epilogo di tale riforma, che ha evidentemente preso le mosse dalle urgenti istanze di *spending review* che hanno informato la grande maggioranza delle politiche pubbliche nazionali dell'ultimo decennio, si è concretizzato nel recente D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 219<sup>39</sup> – di attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 – per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura che ha previsto un piano di razionalizzazione basato sul triplice obiettivo dell'efficienza, dell'efficacia e della riforma della *governance* delle Camere di commercio. Ne è scaturito, al di là della severa riduzione del diritto camerale quale principale fonte di finanziamento dei servizi camerali, un "potenziale nuovo ruolo" affidato dal Legislatore alle Camere, che accanto alla riconferma di alcuni compiti "tradizionalmente" assegnati dalla legge ordinamentale hanno visto l'attribuzione, tra l'altro, di funzioni correlate ai processi di digitalizzazione e di innovazione delle amministrazioni pubbliche<sup>40</sup>.

La legge di riforma ha confermato alle Camere i compiti in materia di pubblicità legale mediante la tenuta del registro delle imprese e degli altri registri ed albi attribuiti alle Camere di commercio dalla legge; tutte le funzioni specificamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica; la vigilanza e il controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe; il rilascio dei certificati di origine delle merci e i documenti per l'esportazione<sup>41</sup>.

Parimenti, il nuovo testo legislativo ha previsto un rafforzamento di altre nuove competenze, tra cui: la formazione e la gestione del fascicolo informatico di impresa; le funzioni di punto unico di accesso telematico in relazione alle vicende amministrative relative alle attività di impresa, qualora queste funzioni vengano delegate su base legale o convenzionale; le competenze in tema di orientamento al lavoro anche rafforzando la

---

<sup>39</sup> Su cui cfr., di recente, E.M. Tripodi, *Le nuove Camere di commercio dopo il d.lgs. 219/2016*, in *Disc. commercio e servizi*, 1, 2017, pp. 61 ss.; ID., *Si (ri)avvia il nuovo sistema delle Camere di commercio. Dalla "ricomversione" delle strutture ai servizi ed attività per l'innovazione*, *ivi*, 4, 2017, pp. 9 ss.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

collaborazione con soggetti pubblici e privati competenti, in raccordo con il Governo, le regioni e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL); la tenuta del registro alternanza scuola-lavoro; il sostegno all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro mediante azioni di supporto nella transizione tra il mondo della scuola e dell'università e quello del lavoro.

È dunque da tali basi che il legislatore regionale dovrebbe muovere, in una lettura armonica con il “costituendo” modello regionale differenziato, per individuare quali funzioni e servizi delegare al sistema camerale lombardo includendo, in particolare, quelli strettamente connessi allo sviluppo territoriale ed economico che riflettono le esigenze peculiari della Lombardia, optando per soluzioni che consentano una reale incisività amministrativa dei servizi per le imprese, nonché dei nuovi assetti del governo del territorio.

### **2.3. Funzioni e servizi alle imprese nel sistema di governo multilivello regionale: una possibile agenda informata alla semplificazione ed al sostegno alla competitività delle imprese e dei territori.**

Il paradigma da cui partire per la declinazione dei temi su cui incentrare un lavoro propedeutico agli obiettivi sopra individuati non può che muovere dal percorso tracciato dalla Legge regionale della Lombardia n. 11/2014 con riguardo alle funzioni di semplificazione amministrativa<sup>42</sup>, che anche il Legislatore nazionale ha opportunamente inserito nella legge di riforma rispetto alle nuove funzioni per la «[...] formazione e la gestione del fascicolo informatico d'impresa» nonché alle «[...] funzioni di punto unico di accesso telematico in relazioni a vicende amministrative», secondo quanto espressamente dichiarato dall'art. 2 comma 1, lett. b) del d.lgs. 219 del 2016<sup>43</sup>.

Quest'ultima previsione risponde alla prospettiva di immaginare l'amministrazione camerale come “amministrazione unica” per l'impresa, sul modello anglosassone-angloamericano dello *One stop shop* e che potrebbe risolvere non pochi problemi, in sede di attuazione amministrativa, nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione.

Si tratta di competenze importanti che si potrebbero declinare in specifiche disposizioni normative regionali nelle quali il legislatore lombardo

---

<sup>42</sup> Su cui v. le valutazioni relative ad alcune misure ivi previste formulate in L. Violini, *I primi passi del Governo Renzi: non solo riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, pp. 897 ss., spec. p. 904.

<sup>43</sup> E.M. Tripodi, *Si (ri)avvia il nuovo sistema delle Camere*, cit.

darebbe ulteriore compimento, rendendolo obbligatorio, a quel modello di raccordo (telematico) delle Camere con Enti pubblici e privati, *in primis* gli Enti del sistema regionale, portando così a compimento gli obiettivi di completa telematizzazione previsti dall'Agenda Digitale.

In via esemplificativa, avvalorando l'esperienza positiva della «Comunicazione Unica» di cui alla Legge n. 40 del 2007 presso il Registro delle Imprese – che sostituisce tutti gli adempimenti per l'inizio dell'attività di impresa a fini previdenziali, assistenziali e fiscali – una prima valutazione dovrebbe riguardare l'estensione ad altre pubbliche amministrazioni dell'obbligo di contestualità rispetto a procedimenti amministrativi che coinvolgono il SUAP, gli altri enti terzi ecc. Si tratta di una semplificazione funzionale alla riduzione dei tempi e degli oneri per le imprese che – previa una attività di reingegnerizzazione dei processi – può rappresentare una prima concreta attuazione della “neo funzione camerale” di punto unico di accesso telematico in relazioni a vicende amministrative delle imprese. Il Sistema camerale – che attualmente rispetto al Registro Imprese garantisce un tempo medio di evasione delle pratiche ricevute che si attesta in 5 giorni – si farebbe in tal modo “garante” di livelli di servizio adeguati anche rispetto ad altri procedimenti amministrativi d'interesse delle imprese.

In tale quadro, si inserisce anche l'azione di valorizzazione del portale camerale nazionale «Impresainungiorno» e dello strumento del fascicolo informatico d'impresa che la Lombardia, per prima in Italia, ha sperimentato e diffuso sul proprio territorio regionale.

Si tratterebbe, dopo un triennio di positiva sperimentazione<sup>44</sup>, di mettere a regime tali strumenti, prevedendo un unico *front office* in termini di maggior semplificazione per le imprese e stabilendo un modello di “interoperabilità forte” ai fini dell'alimentazione continua del Fascicolo informatico d'impresa.

Tali misure, preordinate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, costituirebbero un macro-intervento di rilievo sia sul fronte della riduzione e mitigazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e della stessa amministrazione, sia rispetto alla razionalizzazione dei dati acquisiti, posto che le comunicazioni di documenti e dati a carico delle imprese – al netto dei provvedimenti di semplificazione succedutesi nel tempo – hanno sovente creato vere e proprie sovrapposizioni di disciplina e

---

<sup>44</sup> Su cui v. P. Consonni-G. Aquino, *Il "front office" unificato dello sportello unico per le attività produttive e l'edilizia*, in *Amministrare*, 1, 2018, pp. 169 ss.

conseguenti ripetizioni nella richiesta e trasmissione di dati, peraltro talora già in possesso della pubblica amministrazione.

L'attuazione di un percorso di reale autonomia consentirebbe, in buona sostanza, alla Lombardia di dare maggiore slancio e conferire stabilità ai percorsi avviati sin qui in via sperimentale e sempre nell'ambito dei ristretti "confini" indicati dall'apparato legislativo dello Stato. Si pensi, che proprio lo strumento di semplificazione del fascicolo informatico d'impresa era stato introdotto nel nostro ordinamento dal legislatore nazionale con la Legge n. 106 del 2011, che ha novellato l'art. 43-bis del D.P.R. 445/2000. Tuttavia solo grazie al percorso sperimentale avviato a livello regionale nel 2014 oggi le imprese e le pubbliche amministrazioni possono realmente utilizzare lo strumento.

Giova altresì ricordare che anche con riferimento allo Sportello Unico per le Attività Produttive le Camere di commercio hanno promosso azioni di supporto nel percorso di adeguamento agli standard di funzionamento previsti dal D.P.R. 160 del 2010 mettendo gratuitamente a disposizione dei Comuni la piattaforma telematica *www.impresainungiorno.gov.it* con la finalità di gestire i procedimenti automatizzati (art. 5 del D.P.R. 160 del 2010) ed i procedimenti ordinari (art. 7 del D.P.R. 160 del 2010). Attualmente, in Lombardia, secondo i dati mutuati da InfoCamere aggiornati al 1 giugno 2019, utilizzano tale piattaforma ben 1000 Comuni sui 1.507 totali della Lombardia (pari al 66% dei Suap presenti sul territorio)<sup>45</sup> e forniscono l'assistenza necessaria alle realtà che non riescono ad adempiere nei tempi richiesti dalle normative di settore o secondo le modalità ivi previste. Tale strumento è strettamente correlato – poiché ne consente l'alimentazione continuativa – all'attuazione del già menzionato Fascicolo Informatico di Impresa, la cui gestione è attribuita alle Camere di commercio. Esse, infatti, si occupano della formazione e gestione del fascicolo informatico di impresa in cui sono raccolti dati relativi alla costituzione, all'avvio e all'esercizio delle attività d'impresa, nonché funzioni di punto unico di accesso telematico in relazione alle vicende amministrative riguardanti l'attività d'impresa, ove a ciò delegate su base legale o convenzionale.

Nell'ambito dei servizi alle imprese, si potrebbe, inoltre, dare concretezza al riferimento stabilizzando – anche alla luce dei positivi risultati

---

<sup>45</sup> Sul punto, cfr. i dati riportati nella recente Deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. XI/1702 del 3 giugno 2019, avente ad oggetto l'«Approvazione degli "Indirizzi regionali in materia di Sportelli Unici per le attività produttive (Suap)" – Linee Guida di attuazione dell'art. 7 della Legge regionale 19 febbraio 2014, n. 11 "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività"».

conseguiti nell'ultimo triennio – il servizio di assistenza all'intero tessuto imprenditoriale ed alle pubbliche amministrazioni offerto dall'esperienza del progetto «Angeli Anti Burocrazia»<sup>46</sup>, promosso da Regione in collaborazione con Camere di commercio con la finalità di accompagnare e supportare le micro, piccole e medie imprese lombarde nei rapporti con la pubblica amministrazione, fornendo informazioni sui procedimenti amministrativi di settore ed assistenza tecnica rispetto alle procedure, alle prassi, alle opportunità esistenti.

Nella gestione delle informazioni economiche e societarie delle imprese, il sistema camerale persegue due obiettivi di rilievo istituzionale: favorire la massima diffusione di tali informazioni e promuovere la loro migliore accessibilità. Nella logica di “far conoscere” il territorio lombardo quale sede attrattiva per gli investimenti, si potrebbero progettare servizi alle imprese che favoriscano la conoscenza e le dinamiche del tessuto produttivo lombardo e del territorio di riferimento. La generazione di informazioni sull'economia delle imprese e la loro erogazione al pubblico costituiscono un ambito di intervento nel quale il sistema camerale vanta già oggi un'approfondita professionalità e robuste competenze legate ai servizi che già oggi vengono resi e potrebbe in futuro rafforzarne la valenza in termini di valore creato e di piena espressione delle potenzialità del Registro Imprese telematico, quale espressione dei *Big Data* del mondo imprenditoriale italiano.

Questo patrimonio di potenzialità necessita di interventi regionali mirati che, da un lato, presentano un tasso di strategicità tale da assurgere *tout court* a temi di plausibile interesse per l'agenda politica del legislatore regionale e, dall'altro, potrebbero tradursi in soluzioni futuribili anche nella prospettiva dispiegata dal regionalismo differenziato.

#### **2.4. Conclusioni. Proposte e prospettive alla luce del percorso intrapreso verso l'asimmetria.**

Il sostegno alla competitività delle imprese e dei territori nell'attuale normativa delle Camere di commercio si svolge nelle sue declinazioni di informazione economica, assistenza tecnica alla creazione di imprese e *start up*, informazione, formazione, supporto organizzativo e assistenza alle

---

<sup>46</sup> Cfr. la Deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. 2532 del 17 ottobre 2014. Il progetto ha preso avvio e divenuto effettivamente operativo per le imprese lombarde dal 27 gennaio 2015.

piccole e medie imprese allo scopo della preparazione ai mercati internazionali, nonché ai fini della diffusione e per le ricadute operative a livello aziendale delle loro iniziative.

Su questi fronti, il sistema camerale offre parecchi servizi specifici, tesi alla promozione dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, al sostegno ed alla valorizzazione della riconversione produttiva, nonché all'investimento nella capacità delle imprese di sviluppare e ampliare le proprie prospettive di mercato.

In quest'ottica il regionalismo differenziato, come già anticipato, può costituire un'occasione di notevole spessore, sia per quanto indirettamente può interessare le Camere che per le materie che direttamente coinvolgono l'attività e la vocazione istituzionale del sistema camerale.

Muovendo dai profili che solo mediamente possono riguardare le CCIAA, pur inerendo all'intero tessuto produttivo regionale, si pensi anzitutto alla materia della formazione professionale, che risulta associata a quella relativa all'istruzione ed incide per contiguità sulle politiche attive di sostegno al lavoro: essa, pur tuttavia, indirettamente si rivolge ai settori produttivi del Paese, lambendo la competenza delle Camere nella misura in cui esse si potrebbero rendere promotrici di ulteriori iniziative formative individuate *ad hoc* sulla base delle esigenze manifestate dai territori, con ciò specializzandosi ulteriormente rispetto a quanto già oggi fanno a favore degli operatori professionali imprenditoriali.

Come è stato autorevolmente osservato<sup>47</sup>, infatti, già oggi sono presenti nel territorio italiano esperienze nelle quali Leggi di settore adottate in Regioni speciali<sup>48</sup> accolgono un modello definito "duale"<sup>49</sup>, nel quale si assiste alla formazione pratica effettuata in azienda combinata con una istruzione di carattere teorico erogata in scuole speciali per la formazione professionale. Laddove il regionalismo differenziato giungesse ad un approdo positivo per la Lombardia e ricomprendesse la materia istruzione/formazione professionale, ci sarebbero concrete possibilità per dare nuovo slancio all'apprendistato e investire risorse nell'elaborazione di una normativa coerente con il tessuto produttivo e l'offerta scolastica regionale allo scopo di promuovere l'occupazione giovanile, facilitare l'entrata dei giovani nel mondo del lavoro e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

---

<sup>47</sup> E. Balboni, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum quad. cost. rass.*, 28 febbraio 2019, p. 3.

<sup>48</sup> Cfr. Legge Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano n. 12 del 2012.

<sup>49</sup> E. Balboni, *op. ult. cit.*

Si potrebbe immaginare una normativa regionale sostanzialmente ispirata all'esperienza sopra citata, in cui non solo si stabiliscono le disposizioni fondamentali della formazione professionale – come l'obiettivo formativo, l'esenzione dalla frequenza della scuola professionale, gli obblighi e gli standard richiesti alle aziende in cui si svolge l'apprendistato, l'organizzazione della formazione all'interno della scuola – ma si avrebbe anche la facoltà di identificare le attività professionali oggetto di apprendistato, di scegliere la propria strategia di promozione dell'apprendistato e, infine, di programmare l'erogazione alle aziende dei contributi per compensare in parte le spese di formazione e per motivarle ad assumere e a formare degli apprendisti. In questo quadro, le Camere di Commercio svolgerebbero un ruolo chiave nella realizzazione di tale sistema duale e il loro apporto sarebbe funzionale rispetto ad innumerevoli profili. In qualità di enti pubblici che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese e chiamate, come sopra ricordato, ad esercitare le funzioni amministrative delegate dallo Stato e dalle Regioni sulla base del principio di sussidiarietà, potrebbe spettare a loro, tra le altre cose, il compito di stilare i piani di formazione, di monitorare le attitudini dei formatori in azienda e l'idoneità delle strutture aziendali, di effettuare gli esami degli apprendisti, di mantenere il registro dei contratti di formazione e di supportare e sorvegliare eventuali periodi di studio all'estero.

Inoltre, il regionalismo differenziato potrebbe condurre ad esiti assai interessanti anche rispetto alle materie «commercio con l'estero e internazionalizzazione delle imprese» e «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi e allo start up di impresa», anch'esse evidentemente legate al contesto imprenditoriale regionale e, in via indiretta, tali da stimolare l'autonomia funzionale delle Camere di Commercio. Nello specifico, le due competenze citate potrebbero avere risvolti positivi sulla realizzazione delle politiche di attrazione degli investimenti, specialmente a seguito della *Brexit*, e sulla programmazione e valorizzazione della ricerca a sostegno dei settori produttivi, mediante una rafforzata collaborazione tra Regione, Università e imprese lombarde e l'istituzione della figura del ricercatore d'impresa, già presente nella Bozza di intesa tra Governo e Regione Lombardia. Altre potrebbero essere le modalità che nel tempo si aggiungeranno a quelle appena descritte per sostenere la ricerca all'interno del settore privato: sostegno a programmi di ricerca industriali, sostegno a progetti di ricerca finalizzati all'innovazione tecnologica, sviluppo e potenziamento delle infrastrutture per la ricerca industriale, crediti

d'imposta per assunzioni altamente qualificate, contratti di sviluppo e accordi per l'innovazione.

Le Camere di Commercio sarebbero chiamate in causa nell'esercizio delle funzioni amministrative nella fase di implementazione delle politiche regionali sia riguardo alla materia «*commercio con l'estero*» che «*sostegno all'innovazione*». All'interno del nuovo assetto normativo, infatti, le Camere di Commercio acquisirebbero un ruolo di primo piano nella promozione delle produzioni regionali all'estero, ovvero nel *marketing* territoriale, nonché nella realizzazione di laboratori per la promozione di competenze e di servizi per l'internazionalizzazione delle imprese. Oltre ad un'intensificazione delle attività tradizionali come il supporto per l'acquisizione e cessione di brevetti e licenze, l'assistenza per l'attrazione di investimenti diretti e la pubblicizzazione delle opportunità di finanziamento per le *start up*, il ventaglio di funzioni potrebbe dilatarsi fino a comprendere la promozione di accordi tecnico-produttivi e commerciali con l'estero o l'organizzazione di progetti per la crescita dimensionale delle startup e delle PMI innovative. Tuttavia, nella Bozza di intesa più recente, datata 15 maggio 2019, la formulazione della Regione Lombardia in cui richiedeva esplicitamente le competenze legislative e amministrative in materia di «*ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi e allo start up di impresa*» non è stata recepita dal MISE, con parere contrario della Regione, ed è stata inserita l'espressione «la Regione concorre all'attuazione degli interventi mediante stipula di appositi accordi con lo Stato». Al momento, dunque, salvo nuove modifiche, l'autonomia si sostanzierà soltanto nella materia «commercio con l'estero e internazionalizzazione delle imprese».

Accanto a tale eventualità, il regionalismo asimmetrico potrebbe e dovrebbe interessare direttamente il sistema camerale specialmente con riferimento alle funzioni direttamente riconosciute alle Camere di Commercio dalla normativa di settore ed alla cooperazione che le CCIAA già oggi promuovono con il Sistema regionale di riferimento.

Del resto, già nella Bozza di intesa tra la Regione Lombardia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo comma, Cost. aggiornata al 15 febbraio 2019 venivano ricompresi almeno due ambiti di immediato interesse per le imprese, quello afferente all'«istituzione di sezioni speciali nell'ambito di fondi nazionali a favore delle imprese» e quello del «sistema camerale regionale».

Rispetto al primo ambito, nella Bozza veniva “concessa” la competenza regionale

[...] legislativa e amministrativa sulla definizione e gestione a livello regionale delle agevolazioni spettanti alle imprese aventi sede in Lombardia a valere sui fondi nazionali destinati all’agevolazione e sviluppo di attività di impresa» mentre, per quanto attiene al secondo, veniva riconosciuta la «competenza legislativa in materia di ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura e territorio lombardo.

Il richiamo al «*territorio lombardo*» verisimilmente potrebbe dispiegare scenari di revisione normativa afferenti al governo locale lombardo, nella prospettiva della chiara interconnessione tra ordinamento locale ed ordinamento camerale, già in precedenza accennata<sup>50</sup>.

Tuttavia, nella Bozza di intesa aggiornata al 15 maggio l’articolato ha subito delle modifiche in merito agli aspetti sopra richiamati. In primo luogo, è stato cancellato l’articolo riguardante l’istituzione di sezioni speciali nell’ambito di fondi nazionali a favore delle imprese. Salvo nuove modifiche, quindi, alla Regione Lombardia non verrebbero attribuite le competenze legislative e amministrative per gestire le agevolazione spettanti alle imprese lombarde. A questo proposito, si auspica una revisione dell’intesa in quanto il buon esito del percorso verso il regionalismo asimmetrico in questo settore consentirebbe evidentemente una differenziazione dell’assetto delle competenze fondata sull’esigenza di avvicinare il più possibile la legislazione incentivante al tessuto produttivo potenzialmente destinatario delle misure di sostegno alle imprese, attagliando la legislazione alle caratteristiche dello stesso e, soprattutto, offrendo alla Regione la possibilità di gestire l’intero contesto delle attività amministrative correlate attraverso le proprie strutture, eventualmente anche in stretto raccordo con lo stesso sistema camerale, in tal modo sviluppando ulteriormente una relazione funzionale già assai proficua e robusta. Infatti, è cosa nota come già oggi le Strutture amministrative del sistema camerale operino in stretto raccordo con Regione Lombardia per quanto attiene alla gestione delle risorse finanziarie destinate alle imprese aventi sede sul territorio regionale.

Per quanto attiene, invece, alla formulazione dell’articolo riguardante il sistema camerale regionale, nella Bozza di intesa aggiornata al 15 maggio vengono riconosciute a Regione Lombardia

---

<sup>50</sup> V. *supra*, par. 1, in questo stesso capitolo.

le competenze legislative ed amministrative sulle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura in materia di: a) implementazione del fascicolo informatico d'impresa [...]; b) individuazione dei parametri per la definizione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni [...].

Si rileva, in primo luogo, che è stata accolta solo in parte la richiesta di Regione Lombardia in merito al fascicolo informatico d'impresa, considerando che la bozza di intesa del 15 maggio 2019 non ha contemplato l'accoglimento delle specifiche *funzioni di gestione* del fascicolo – limitandosi a funzioni di implementazione – approdo assai criticabile laddove rapportato alle potenzialità già espresse *supra*<sup>51</sup> e parametrato ai risultati di una sperimentazione che in Lombardia ha condotto a risultati sinora eccellenti, anticipando soluzioni che plausibilmente potrebbero essere suscettibili di accoglimento sull'intero territorio nazionale.

In tal senso, si auspica una revisione dei parametri dell'intesa, dal momento che se una sperimentazione è già stata condotta con un ottimi risultati, come in effetti è stato, non si vede per quale ragione non si dovrebbero riconoscere – nell'ambito di un percorso intrinsecamente volto al riconoscimento di particolari forme di autonomia alla Regione richiedente – specifiche competenze quantomeno amministrative<sup>52</sup>, se non addirittura legislative, propedeutiche alla costruzione di un sistema innovativo e trainante per l'economia dell'intero Paese, specialmente laddove tali soluzioni possano potenzialmente essere “esportate” in altre Regioni ed estese all'intero territorio nazionale.

In secondo luogo, è stata riconosciuta la competenza relativa all'individuazione dei parametri per la definizione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni delle CCIAA. Tale scenario potrebbe consentire di scongiurare l'accorpamento secondo logiche *top down* delle Sedi camerali – disattendendo le linee riorganizzative della riforma nazionale, che mal si attaglia all'eterogeneo e vasto contesto lombardo – con ciò favorendo una migliore riallocazione sul territorio, rispettosa delle vocazioni produttive e delle eccellenze ivi insistenti, laddove presenti. Tale possibilità si ricollega direttamente al merito dell'ordinanza del Tar Lazio n. 3969/2018 ma non dovrebbe essere interpretata come una difesa dello *status quo ante*: la revisione della spesa connessa al governo dell'ordinamento camerale

---

<sup>51</sup> Cfr. *supra*, par. 3, in questo stesso capitolo.

<sup>52</sup> Cfr. G.C. Ricciardi-A. Venturi, *La dimensione amministrativa del regionalismo differenziato: suggestioni per il dibattito pubblico*, in corso di pubblicazione, manoscritto gentilmente trasmesso dagli Autori.

regionale potrebbe comunque passare dagli accorpamenti che già hanno mostrato una razionalità intrinseca, estendendosi tuttavia ad altri settori dell'ordinamento stesso nei quali ancora è possibile una più efficiente riallocazione delle risorse finanziarie correlate all'esercizio delle funzioni camerali.

Si evidenzia, infine, che la richiesta di autonomia in materia di ordinamento delle Camere di Commercio è stata recepita dal MISE soltanto nelle due funzioni sopra trascritte, negando le ulteriori competenze richieste da Regione Lombardia in relazione, ad esempio, alle funzioni di sostegno alla competitività delle imprese e dei territori. Non vi sono dubbi che la piena competenza in materia di ordinamento delle Camere di Commercio porterebbe alla possibilità di valorizzare un ventaglio di opzioni organizzative e funzionali innovative.

L'auspicio è che istanze di tale rilievo strategico possano trovare accoglimento nell'accordo definitivo tra Regione ed Esecutivo nazionale sull'attuazione della c.d. "clausola di asimmetria". Rendere la Lombardia un laboratorio di politiche attive a favore delle imprese rappresenterebbe un'occasione per l'intero Paese, nell'ottica di favorire un effetto di «*trascinamento all'insù*, per via di imitazione delle buone pratiche altrui»<sup>53</sup>, che giovi all'Italia oltre che alla Regione interessata dal potenziamento della stessa autonomia.

La Lombardia, essendo non a caso uno dei quattro motori dell'Europa<sup>54</sup>, rappresenta un naturale incubatore territoriale di innovazione per le imprese ed il percorso del regionalismo asimmetrico dovrebbe condurre alla valorizzazione di tale vocazione territoriale in una prospettiva inclusiva per le altre Regioni italiane, limitrofe e non, prescindendo dalle considerazioni talora divisive<sup>55</sup> che sembrano animare il dibattito pubblico sul tema.

---

<sup>53</sup> Testualmente, si esprime in questi termini E. Balboni, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disegualianza*, *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 444.

<sup>54</sup> V. *supra* parr. 2 e 3.

<sup>55</sup> Il riferimento è alle molte osservazioni, in parte non condivisibili, apparse in riflessioni manifestamente contrarie al percorso del regionalismo differenziato. Emblematico in tal senso è, certamente, G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, Roma-Bari 2019.

### **3. Il regionalismo asimmetrico e le sue (resilienti) asimmetrie informative.**

*di Giuseppe Carlo Ricciardi\**

#### **3.1. Il regionalismo asimmetrico e l'emersione di alcune (resilienti) asimmetrie informative.**

Quanto descritto sinora nei capitoli che precedono ci mostra come restino da sciogliere alcuni nodi che hanno conosciuto una trattazione nel dibattito pubblico in parte frettolosa, in altra parte accesa, in alcuni limitati casi addirittura pretestuosa, rispetto ai quali giova probabilmente un chiarimento. Questo vale sia per i profili economico-finanziari del regionalismo differenziato, trattati *supra*<sup>56</sup>, sia per gli aspetti di matrice giuridico-ordinamentale.

Stupisce, infatti, il tendenziale parallelismo con cui, da una parte, nel ricorrere assiduo di alcuni elementi di discussione, contestualmente si rincorrono soluzioni tra loro contrastanti, in ragione di voci sostanzialmente antitetiche mentre, dall'altro, si alimentano stereotipi *resilienti* – ancorché sovente smentiti dalle evidenze empiriche o giuridiche – e si accantonano elementi (sul fronte applicativo) ben più gravidi di implicazioni per la buona riuscita del percorso giuridico-istituzionale che conduce all'eventuale ulteriore differenziazione regionale.

La mitigazione di alcune preoccupazioni ricorrenti e la dequotazione del rilievo di alcune argomentazioni assurde ad elemento catalizzatore dell'attenzione dei commentatori, suscettibili di adombrare elementi di ben più ampio rilievo, viene proposta nella prospettiva della serena ricostruzione degli elementi decisivi ai fini della valutazione dell'istituto di cui all'art. 116, comma 3, Cost., ammesso e non concesso che ci si possa spingere – in

---

\* Il presente contributo riprende, con alcune integrazioni successive, i contenuti dell'intervento tenuto a Roma presso Fondazione IFEL, il 4 marzo 2019. I medesimi concetti, con alcune ulteriori considerazioni, sono esposti altresì in G.C. Ricciardi-A. Venturi, *La dimensione amministrativa del regionalismo differenziato: itinerario di suggestioni per il dibattito pubblico*, manoscritto in corso di pubblicazione.

<sup>56</sup> Cfr. il cap. 1 del presente Quaderno, di T. Alabardi.

questa fase, per vero, ancora molto prematura<sup>57</sup> – verso una qualche valutazione realmente informata e consapevole.

Cerchiamo, dunque, di *riallineare* alcune *asimmetrie informative*<sup>58</sup> ricorrenti<sup>59</sup>.

### **3.2.1. Primo tema: dal regionalismo delle materie legislative al regionalismo delle funzioni amministrative.**

La prima questione che occorre affrontare, nella logica poc'anzi richiamata, è quella del numero e della centralità delle materie oggetto dell'intesa tra Stato e Regioni.

Non vi sono dubbi sul fatto che richieste meglio ponderate e più circoscritte avrebbero agevolato svolgimenti del dibattito sul regionalismo differenziato più sereni e distaccati. Invece, le tre Regioni richiedenti hanno puntato al massimo, chiedendo ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in relazione ad un minimo di 15 materie (Emilia Romagna) tra quelle richiamate dall'art. 116, comma 3, Cost., sino ad un massimo di 23 ambiti materiali (per il Veneto, a fronte dei 20 che riguardano la Lombardia) – cioè tutti quelli in astratto potenzialmente oggetto dell'intesa – probabilmente con la finalità di raggiungere una via di mezzo.

Tuttavia, se è vero, rispetto all'obiettivo delle Regioni, che *in medio stat virtus*, è altrettanto vero che, per quanto attiene al metodo, *est modus in rebus*: riesce, quindi, criticabile una scelta non circoscritta ed, anzi, dai contenuti *omnibus*, anzitutto perché vi sono materie che probabilmente mal si attagliano ad una gestione a livello del governo regionale oppure nulla aggiungono nella sostanza alle prerogative della Regione.

Inoltre, richieste più circostanziate avrebbero probabilmente sotteso un'istruttoria regionale più approfondita rispetto a quanto non pare sia stato fatto concretamente: tale aspetto concerne sia le reali potenzialità del percorso di ulteriore differenziazione competenziale, che le preventivabili criticità connesse all'effettiva capacità delle Regioni interessate di far fronte alle diverse ulteriori materie e funzioni potenzialmente loro ascrivibili.

---

<sup>57</sup> Parla di un «quadro ancora *in fieri*» in un ampio saggio cui si rinvia *in toto* ai fini della comprensione della tematica oggetto del presente scritto, in particolare, 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.

<sup>58</sup> Ovviamente il termine viene utilizzato in questo frangente in un'accezione atecnica.

<sup>59</sup> Come si vedrà, parte della loro attitudine a persistere nelle osservazioni finora sollevate rispetto al percorso del regionalismo differenziato deriva da un più profondo modo di intendere le autonomie, che ne alimenta la resilienza.

Infatti, ad avviso di chi scrive, è questo l'interrogativo principale ontologicamente connesso alla stessa opportunità e capacità delle Regioni ordinarie di aspirare ad un'ulteriore differenziazione.

Del resto, riesce fuorviante considerare il tema del regionalismo differenziato come una questione di pertinenza delle sole tre Regioni promotrici delle richieste di ulteriori forme e condizioni di autonomia dal momento che – come è stato anticipato *supra* – il regionalismo asimmetrico è potenzialmente suscettibile di passare da eccezione a regola ordinamentale<sup>60</sup>, attesi i richiamati atti di indirizzo già assunti in tal senso da molte altre Regioni italiane, sospinte probabilmente più dalla volontà di adottare una politica “difensiva” e di conservazione dello *status quo ante* rispetto all'allerta causata dall'orizzonte di una temibile «*secessione dei ricchi*»<sup>61</sup>, piuttosto che non in ragione di oggettive esigenze di ulteriore plausibile differenziazione.

Di fronte ad un sistema costituzionale disordinato, nel quale sussiste un oggettivo problema in riferimento al sempre più copioso contenzioso costituzionale che ha contraddistinto i diciotto anni che ci dividono dall'entrata in vigore della riforma del novellato Titolo V della Costituzione, la prospettiva di una tendenziale generalizzazione dell'asimmetria delle competenze regionali sul territorio nazionale non prelude a nulla di buono sia in termini di potenziale incremento del contenzioso costituzionale, sia perché – come si ammoniva in precedenza – uno degli aspetti di maggior riflessione rispetto alla possibile asimmetria regionale dovrebbe derivare dalle modalità di plausibile applicazione amministrativa ed organizzativa connessa alla maggiori competenze richieste e da un'approfondita istruttoria relativa alla sussistenza della capacità amministrativa del sistema regionale e delle autonomie infraregionali di far fronte ai nuovi compiti aggiunti.

Infatti, come ammoniva in tempi non sospetti Massimo Severo Giannini, «in principio sono le funzioni»<sup>62</sup>.

Con tale assunto, il Maestro riteneva di fornire anzitutto un orizzonte metodologico con riferimento a qualsiasi riforma o riorganizzazione della pubblica amministrazione. La questione non è estranea al regionalismo differenziato, anzi, risulta endogena allo stesso, dal momento che le ulteriori competenze sono necessariamente sempre seguite da ulteriori funzioni

---

<sup>60</sup> F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, pp. 689 ss.

<sup>61</sup> È questo lo scenario che descrive, ad es., G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari 2019.

<sup>62</sup> M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1, 1957, pp. 11 ss.

amministrative e, con esse, da rinnovate esigenze di strutturazione degli uffici e delle risorse umane, finanziarie e strumentali intimamente necessarie ai fini di far fronte ai nuovi compiti assunti volontaristicamente dalla Regione richiedente.

Tale assunto, ancorché appaia ovvio a chi scrive, è stato appena lambito dalla dottrina giuspubblicistica la quale, al contrario, si è esercitata su diversi profili di indagine. Salvo sporadici contributi, il dibattito pubblico ed accademico si è concentrato sui profili finanziari e procedurali, per vero meno – o solo parzialmente – rilevanti, sebbene certamente molto interessanti, rispetto al presente aspetto.

Occorre, dunque, spostare il tiro dal catalogo delle materie all'esercizio delle funzioni amministrative, anche perché la vera differenziazione regionale – attese le strette maglie entro cui riesce confinata la potestà legislativa regionale, almeno secondo l'interpretazione che della partizione materiale di cui all'art. 117 Cost. viene costantemente fornita dal formante giurisprudenziale – sinora è stata di rado quella rinvenibile nella presunta (ed auspicabile) innovatività delle leggi regionali, per vero già messa in discussione da autorevoli osservatori<sup>63</sup>, bensì quella mutuata dalle amministrazioni regionali a livello amministrativo<sup>64</sup>.

Se, come si è detto, il regionalismo amministrativo costituisce la via italiana alla differenziazione, affondando le sue radici nell'ultima grande riforma amministrativa nazionale, risalente alle cc.dd. "Leggi Bassanini", la logica conseguenza che ne deriva è che il vero cuore del regionalismo differenziato – a prescindere dal dato letterale inferibile dalla Costituzione, che si richiama alle materie – è da ricercarsi, in verità, nell'esercizio di "ulteriori" funzioni amministrative rivendicabili, piuttosto che non nella possibilità della Regione di legiferare nelle materie oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Infatti, a ben vedere, l'eventuale richiesta delle Regioni interessate di poter legiferare in settori afferenti a materie rientranti nella competenza concorrente avrebbe una particolare valenza se solo lo Stato avesse già predisposto – nei quasi venti anni di attuazione del Titolo V della Costituzione – le normative di principio cui le normative regionali avrebbero dovuto conformarsi. Sennonché rappresenta cosa nota il dato fattuale per il quale risulta che lo Stato non abbia quasi mai esercitato tale competenza

---

<sup>63</sup> Cfr. *ex multis*, M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, pp. 673 ss., nonché i molti interventi apparsi nel medesimo numero della *Rivista*.

<sup>64</sup> In tal senso, si aderisce appieno a quanto affermato da A. Venturi nella *Prefazione* al presente Quaderno.

legislativa<sup>65</sup> a far data dalla Legge cost. n. 3 del 2001. Tale frangente, *in astratto* ha consentito alle Regioni ampio spazio di manovra *pro futuro*, mentre le ha oggettivamente ingabbiate *in concreto* laddove (cioè in quasi tutti i casi) esistessero normative statuali antecedenti la riforma del Titolo V che potessero ritenersi comunque espressione dei principi fondamentali di derivazione statale, secondo l'interpretazione (per vero in parte discutibile, ancorché molto autorevole) offerta dalla Consulta all'indomani del rinnovato assetto di competenze accolto nel Titolo V della Costituzione.

Le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, dunque – se si escludono le materie di competenza esclusiva statale di cui alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) per le quali il regionalismo differenziato potrebbe condurre ad un'oggettiva innovazione istituzionale – dovrebbero per vero risolversi “soltanto” in innovativi paradigmi di esercizio delle funzioni amministrative correlate alle materie di competenza concorrente oppure, potrebbero semmai sostanzialmente nell'esercizio *tout court* di nuove funzioni, senza che i confini della potestà legislativa regionale subiscano particolari escursioni in termini di maggiore estensione rispetto all'esistente giuridico.

In ogni caso, se si muove dal presupposto che il cuore del percorso debba rinvenirsi nelle funzioni, non è difficile immaginare che il momento più gravoso – all'indomani del conferimento regolato dall'intesa – sarà quello della programmazione regionale rispetto alle politiche pubbliche in concreto dispiegabili ed alla correlativa redistribuzione funzionale, che si potrebbe realizzare secondo uno schema “a clessidra”, con ruolo centrale di coordinamento regionale ed articolazione decentrata sulle amministrazioni esponenziali dei territori, anche all'insegna del c.d. «municipalismo differenziato»<sup>66</sup>. Infatti, sul piano ordinamentale – ma sul punto si ritornerà *infra*, nel par. successivo – è fuor di dubbio che la prospettiva dell'asimmetria prelude necessariamente ad una valorizzazione del tessuto regionale del governo locale, dal momento che alcune funzioni oggetto di conferimento ai sensi dell'intesa tra Stato e Regioni potrebbero essere ridistribuite sul sistema degli Enti locali regionali, a maggior ragione in una

---

<sup>65</sup> Ribadisce con forza tale aspetto, ad es., S. Mangiameli, *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in Gruppo PD Senato (a cura di), *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Tipografia del Senato della Repubblica, Roma 2019, pp. 9 ss.

<sup>66</sup> Tale felice espressione, che mette in luce la desiderabilità di una diversa disciplina normativa destinata ai Comuni, secondo la capacità amministrativa di ciascun Ente, ricorre in A. Venturi, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del “municipalismo differenziato”*, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018, pp. 235 ss., spec. pp. 238 ss.

Regione come la Lombardia connotata da uno spiccato policentrismo amministrativo e da parzialmente inesprese potenzialità di raccordo interno del sistema multilivello delle autonomie locali infraregionali<sup>67</sup>.

### **3.2.2. Secondo tema: la tendenziale marginalità degli aspetti procedurali e la presumibile irreversibilità del procedimento verso l'autonomia differenziata.**

Da quanto si è scritto finora deriva una logica conseguenza di rilievo decisivo.

Siccome, come si è anticipato, l'organizzazione amministrativa segue le funzioni, cioè i compiti amministrativi, giova rammentare che ogniqualvolta una funzione debba trasfondersi nell'azione amministrativa di un Ente, specialmente di matrice territoriale, è verisimile che l'organizzazione debba essere plasmata sulle funzioni, provvedendo alla liberazione delle risorse finanziarie propedeutiche all'esercizio delle stesse e, con esse, del personale da impiegarsi a tal fine.

Tale frangente rende il percorso di differenziazione cosa ben più complessa di quanto non possa direttamente inferirsi dalla disposizione costituzionale che fonda il titolo dell'asimmetria competenziale per le Regioni ordinarie. Peraltro, anche a fronte di una possibile mitigazione dell'impatto connesso al conferimento delle nuove funzioni per il tramite del sistema delle autonomie locali – e, si aggiunge, anche funzionali<sup>68</sup>, specialmente per quanto attiene alle Camere di Commercio ed alle Università o agli altri Enti analoghi, assimilabili o similari<sup>69</sup> – è presumibile che buona parte di esse, cioè quelle che non saranno riallocate a favore degli Enti del governo locale, verrà esercitata direttamente dalla Regione, seppur con le proprie articolazioni<sup>70</sup>. Tale elemento, evidentemente, conferisce una potenziale nuova rigidità all'assetto scaturente dalla clausola di asimmetria.

---

<sup>67</sup> A tal proposito sia consentito il rinvio a G.C. Ricciardi, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali* et similia, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *op. cit.*, pp. 241 ss.; Id., *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, ivi, pp. 267 ss.

<sup>68</sup> Sul punto, cfr. quanto ampiamente argomentato e descritto nel capitolo precedente da E. Mauri.

<sup>69</sup> Si pensi ad esempio al reticolo, particolarmente rilevante nel contesto pavese e lombardo in generale, degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS).

<sup>70</sup> A tal proposito, si aderisce alla risoluta critica rispetto alla possibilità che proliferino Enti regionali di secondo grado ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative devolute ai sensi dell'intesa, espressa da G. Castelli, *Audizione del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) – Fondazione ANCI, Guido Castelli, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, giovedì 28 marzo 2019.

In altri termini, è ben vero che l'art. 116, comma 3, Cost. nulla dice circa la reversibilità o meno del percorso assoggettato all'intesa tra Esecutivo centrale e Regioni, elemento su cui in molti hanno formulato svariate interpretazioni in assenza di una normativa attuativa della disposizione costituzionale in parola; tuttavia, il percorso è da ritenersi difficilmente reversibile *de facto*, o comunque reversibile a condizione di sopportare costi di transazione ingenti ai fini di un'eventuale ulteriore riorganizzazione finalizzata a ripercorrere *a contrario* il percorso devolutivo, dalle Regioni allo Stato.

Questo aspetto, nel dibattito pubblico, dovrebbe essere centrale: le Regioni richiedenti hanno effettivamente svolto una seria istruttoria in relazione alle 15-23 materie oggetto di intesa (e delle riconnesse funzioni amministrative, pari a 131 distinte funzioni, almeno per quanto concerne Regione Lombardia)? E soprattutto, le altre Regioni che hanno adottato atti di indirizzo in tal senso, hanno a loro volta ponderato l'elemento afferente alla complessa riorganizzazione amministrativa implicata dalla riallocazione delle funzioni attualmente esercitate a livello centrale?

Su tali quesiti sia lecito nutrire qualche dubbio, che si auspica possa essere smentito al più presto.

In ogni caso, a prescindere dalle menzionate criticità, giova rammentare che, in primo luogo, l'art. 116, comma 3, Cost. costituisce uno degli strumenti che la Costituzione contempla a disposizione degli Enti territoriali regionali – e, in via mediata, dei territori e delle comunità di cui essi sono esponenti – sicché, ad istruttoria avvenuta, non si vede per quale ragione non si debba favorire un percorso informato alla promozione delle prerogative delle autonomie territoriali garantite dalla Carta fondamentale.

In seconda battuta, sebbene l'art. 116, comma 3, Cost. si riferisca espressamente alle materie di cui all'art. 117 Cost., ad avviso di chi scrive esso ben può essere interpretato – *a fortiori* nella prospettiva offerta da un ragionamento sulle funzioni amministrative – come una disposizione di carattere speciale rispetto ad un precetto costituzionale di carattere generale, di assoluta centralità nel novellato Titolo V, vale a dire la disposizione di cui all'art. 118 Cost., specialmente per quanto attiene ai commi 1 e 2 ed ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione ivi richiamati. Per l'esattezza, non essendo stato esplicitato nell'art. 116, comma 3, Cost. un univoco riferimento letterale alle competenze legislative, nulla vieta che mediante l'intestazione delle materie di cui agli artt. 117, comma 3, Cost. e 117, comma 2, lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di

pace, n) e s), la Regione destinataria divenga titolare sia di competenze legislative che, soprattutto, amministrative<sup>71</sup>. Il profilo amministrativo sarebbe tuttavia, alla prova dei fatti, il più determinante, alla luce delle osservazioni già sopra esposte in relazione all'effettiva estensione/estensibilità della potestà legislativa regionale, sicché un rapporto di specialità oggettiva tra l'art. 116, comma 3, Cost. e l'art. 118 Cost. sembra configurabile e convincente.

Del resto, se si dimostra che una funzione potrebbe essere utilmente allocata al livello regionale anziché a quello dello Stato, perché a quel livello di governo potrebbe esser esercitata secondo livelli di efficienza superiori, il principio di sussidiarietà verticale non imporrebbe forse, già di per sé, una siffatta redistribuzione?

E se alcune funzioni potessero conoscere attuazione secondo parametri di maggiore adeguatezza al livello regionale (oppure, per il tramite della centralità regionale intrinseca al menzionato modello "a clessidra", ad un livello di maggiore prossimità, rammentando che il principio di adeguatezza rappresenta il titolo costituzionale fondativo delle forme associative tra Enti locali e deve essere letto nella logica dell'efficienza, quindi anche della migliore allocazione funzionale rispetto all'ottimale capacità amministrativa degli Enti astrattamente candidabili all'esercizio delle funzioni), l'art. 118 Cost. non imporrebbe allora di riallocare al livello più adeguato tale funzione?

Da ultimo, laddove ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia risultino giustificate dalla intrinseca diversità dei territori, delle prassi amministrative anche sperimentali ivi invalse, dalle spiccate capacità di alcune amministrazioni locali, dal loro numero e dalla loro morfologia, allora il principio di differenziazione di cui all'art. 118 Cost. non parrebbe a tratti sovrapponibile rispetto alla norma richiamata dall'art. 116, comma 3, Cost.?

Eppure nessuno ha mai osato mettere in discussione l'operatività dell'art. 118, comma 1, Cost., a differenza di quanto non sia accaduto con la levata di scudi che ha accompagnato il seppur difficile – e per ciò stesso ambizioso – percorso attuativo del regionalismo differenziato.

Tali considerazioni concorrono a mitigare il rilievo dei problemi procedimentali, ancorché oggettivamente presenti, in assenza – lo ripetiamo – di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

---

<sup>71</sup> Ciò avverrebbe, in prima battuta, secondo il modello del c.d. parallelismo delle funzioni, che in tal caso troverebbe applicazione esclusivamente rispetto agli ambiti materiali costituenti il titolo della "specialità ponderata" delle Regioni ordinarie richiedenti le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Personalmente, ad esempio, si ritiene di aderire alla tesi<sup>72</sup> secondo cui l'intesa, avendo tenore, ragioni e contenuti largamente distanti da quella contemplata dall'art. 8 Cost., non debba essere assoggettata alla disciplina prevista per quella che riguarda Stato e confessioni acattoliche, soluzione questa pure autorevolmente sostenuta<sup>73</sup>. Ad avviso di chi scrive, per esemplificare nuovamente, non si dovrebbe prescindere dall'opportuno coinvolgimento del Parlamento, atteso che il riassetto delle competenze presso le Regioni ordinarie differenziate riesce suscettibile di impattare su settori strategici dell'intero sistema Paese, sia in positivo che in negativo, elemento che dovrebbe suggerire la più ampia partecipazione possibile anche sul fronte istituzionale. Una maggiore partecipazione e trasparenza rispetto alla costruzione dell'intesa farebbe cadere, da un lato, i molti dubbi legati alla lacuna normativa prodotta dall'assenza della legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. e, dall'altro, anche i pregiudizi legati all'eccessiva segretezza delle negoziazioni (si badi, biasimabile in egual misura sia nei confronti dello Stato che delle Regioni interessate)<sup>74</sup>.

Molti altri sarebbero i profili procedurali sui quali ci si potrebbe esercitare e non è detto che tutti siano stati risolti o approfonditi come avrebbero meritato.

Si pensi alle conseguenze dell'eliminazione della clausola valutativa degli effetti dell'intesa tra Stato e Regioni, avente termine decennale<sup>75</sup>, presente nelle prime bozze di intesa apparse nel 2018 e successivamente elisa dal catalogo normativo dell'intesa. La prassi della previsione di una valutazione delle leggi, sovente esplicitata da specifiche clausole inserite nelle leggi regionali di settore ai fini della successiva valutazione da parte dei Consigli regionali costituirebbe uno strumento assai valido anche rispetto agli effetti dell'intesa di cui all'art. 116, comma 3, Cost., specialmente se accompagnata da meccanismi concertati *ex ante* da Stato e Regioni interessate, finalizzati a rendere maggiormente elastica la distribuzione delle

---

<sup>72</sup> Questa è la posizione, ad es., di S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 11.

<sup>73</sup> A. D'Atena, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Audizione tenuta nella seduta del 29 novembre 2017, in <http://www.issirfa.cnr.it/regionalismo-asimmetrico-pre-intesa-delle-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto-con-il-governo-gentiloni-antonio-ferrara.html>, p. 6.

<sup>74</sup> Vale la pena di sottolineare questo aspetto, che forse riesce ascrivibile più alla responsabilità dell'Esecutivo centrale che delle Regioni interessate, a differenza di quanto sembra ritenere una buona maggioranza degli osservatori, i quali sembrano addebitare la responsabilità di siffatta opzione principalmente alle Regioni.

<sup>75</sup> Sulla durata del termine, peraltro, si potrebbe obiettare che la revisione di un percorso di tale complessità ai fini di una sua riproponibilità orientata in senso ripristinatorio del precedente assetto di attribuzioni necessiterebbe di un lasso di tempo di ponderazione più ampio, nel corso del quale si prevedano multiple occasioni di misurazione dell'efficacia del percorso di ulteriore differenziazione delle Regioni a statuto ordinario.

competenze che, come si è detto, in caso contrario riuscirebbe difficilmente reversibile senza pregiudizio per la finanza pubblica. Dunque, è evidente che una qualche forma di valutazione – si ritiene anche tramite vera e propria missione valutativa affida ad un Collegio garante, di composizione tecnica, designato in modo da assicurare l'equa rappresentanza degli interessi statuali e regionali, oltre che tramite clausola valutativa – non possa essere obliterata, come in effetti appare dal tenore letterale delle ultime bozze di intesa e debba, al contrario, essere contemplata e disciplinata secondo modalità procedurali congrue.

Tuttavia, i profili sostanziali continuano a superare le questioni procedurali, se non altro perché sono le ragioni di merito ad ingenerare gli equivoci più rilevanti.

Taluno ha osservato che l'art. 116, comma 3, Cost. non possa che riguardare le materie legislative – e non le funzioni amministrative – proprio perché, come si accennava, il Titolo V contempla già l'art. 118 Cost. ai fini della disciplina della distribuzione delle funzioni amministrative. Si tratta di una posizione tutt'altro che peregrina, fondata su un argomento convincente che, tuttavia, sembra cedevole rispetto al tenore letterale della norma ed agli svolgimenti concreti che ha conosciuto l'attuazione del Titolo V.

Infatti l'art. 116, comma 3, Cost. parla di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, richiamandosi direttamente alla nozione stessa di autonomia che – come ci insegna ancora *ex multis* M.S. Giannini<sup>76</sup> – rappresenta un concetto gravido di sfaccettature, anche laddove direttamente riferito agli Enti territoriali, suscettibile di ricomprendere la dimensione (si badi bene, *latu sensu*) normativa, amministrativa (anche in termini organizzativi) e finanziaria. Qualora il legislatore costituzionale avesse voluto riferirsi alla sola potestà legislativa, lo avrebbe potuto fare<sup>77</sup> senza riprendere il ben più ampio concetto di autonomia, che peraltro si lega direttamente all'art. 5 Cost., non già – o quantomeno, non solamente – all'art. 117 Cost.

Inoltre, anche ammettendo che l'art. 116, comma 3, Cost. non costituisca una clausola speciale sia nel merito che nella procedura ma debba, al contrario, considerarsi *tout court* alternativo rispetto all'art. 118 Cost. – unica disposizione legittimante una qualsiasi redistribuzione

---

<sup>76</sup> M.S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1951, pp. 851 ss.; Id., voce *Autonomia pubblica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959, pp. 356 ss.

<sup>77</sup> Per tale ragione si ritiene che l'art. 116, comma 3, Cost. nel riferirsi espressamente alle materie attraggia contestualmente sia le competenze legislative che quelle amministrative ad esse legate.

competenziale – giova osservare come l'art. 118 Cost. non sia mai stato applicato come invece poteva (*rectius* doveva) accadere.

Non si vede, dunque, per quale ragione non si debba sfruttare la disposizione di cui all'art. 116, comma 3, Cost. anche valorizzandone i tratti di indefinitezza, ai fini di promuovere, seppur con colpevole ritardo, una più ampia applicazione dell'intero Titolo V. Peraltro, interpretando l'art. 116 Cost. sottolineandone i meri profili materiali, si è già detto<sup>78</sup> che, al lato pratico, la potestà legislativa regionale non conoscerebbe significative variazioni in senso estensivo.

La nuova spinta verso la possibile rinnovata applicazione del Titolo V, anche attraverso lo strumento del regionalismo differenziato, sottende un'ultima riflessione sulle potenzialità connesse alla valorizzazione del governo locale.

Come si è anticipato, alcune funzioni (o sotto-funzioni, se così vogliamo definirle considerando il lungo tratto di strada che divide l'esigenza di esercitare alcuni compiti amministrativi, qualunque ne sia la fonte normativa, dalla completa realizzazione delle complesse attività che concorrono ad integrare il concetto di "esercizio" della funzione) potrebbero essere utilmente riallocate dal livello regionale a quello infraregionale, cioè metropolitano, provinciale, intercomunale e comunale. Del resto la Regione dovrebbe anzitutto essere un Ente di programmazione ed indirizzo<sup>79</sup>, mentre le attività maggiormente amministrative (si direbbe "di governo"), competono maggiormente agli attori istituzionali del governo locale<sup>80</sup>, che non a caso sono sprovvisti della competenza a legiferare, primo tratto distintivo, invece, della Regione.

Da ciò ne consegue che se molte difficoltà si sono avute sul fronte della innovatività delle leggi regionali, maggiore fortuna potrebbero conoscere i paradigmi applicativo-funzionali a livello amministrativo.

In altri termini, l'auspicabile innovatività, la quale altro non è che una sfaccettatura della differenziazione, potrebbe ricercarsi nei paradigmi amministrativi di esercizio delle funzioni, valorizzando la possibilità di

---

<sup>78</sup> Cfr. *supra*, paragrafo precedente.

<sup>79</sup> A tal proposito, vale la pena di richiamare la sempre attuale definizione di Regioni quali «enti ad amministrazione indiretta necessaria» offerta da M.S. Giannini, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Giuffrè, Milano 1962, p. 186.

<sup>80</sup> Ovviamente, come si è già avuto modo di accennare, la mitigazione delle incombenze legate all'effettivo esercizio delle funzioni da riallocare potrebbe essere favorito dalla valorizzazione dell'art. 118, comma 4, Cost. e da un rinnovato protagonismo dei moltissimi soggetti funzionali che operano nel territorio regionale.

ascrivere particolari competenze ad altri livelli di governo territoriali rispetto alle Regioni, giungendo a considerare anche il ruolo epicentrico delle cc.dd. Città medie. Una soluzione fortemente improntata alla valorizzazione delle autonomie infraregionali, secondo le rispettive vocazioni organizzativo-gestionali, altro non sarebbe che un'ulteriore applicazione del principio di differenziazione ed avrebbe il pregio di disinnescare i timori di eccessiva rigidità del percorso devolutivo-funzionale, ascrivendo alla dimensione sovracomunale (Città metropolitane e Province) ed intercomunale (forme associative intercomunali, eventuali Zone omogenee istituibili *pro futuro* e Comuni) il ruolo di “deflusso” compensativo dei carichi di lavoro connessi all'esercizio di nuove funzioni o al diverso esercizio di funzioni già intestate al livello di governo regionale.

Da quanto descritto ne deriva logicamente che una seria riflessione intorno all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non dovrebbe prescindere da una contestuale ristrutturazione del governo locale.

In questo senso, i percorsi avviati da Emilia Romagna, Lombardia e Veneto potrebbero costituire dei laboratori di studio, dei casi-pilota di indiscusso valore sia in relazione al regionalismo differenziato ed alla sua possibile estensione (a geometria variabile) ad altre realtà regionali, sia rispetto alla riforma territoriale “interrotta” dall'esito negativo del referendum costituzionale del dicembre 2016, inaugurata con la Legge n. 56 del 2014<sup>81</sup>.

### **3.2.3. Terzo tema: (ancora) a proposito del rapporto tra risorse e funzioni e del rilievo del principio di responsabilità.**

Il vizio genetico, la “madre” di tutte le asimmetrie informative nasce dalla provocazione del Presidente della Regione Veneto (e di alcuni suoi collaboratori) di voler trattenere sul proprio territorio i 9/10 delle risorse regionali correlate al finanziamento della materie oggetto di negoziazione con lo Stato centrale.

Tale dichiarazione d'intenti, che viene ricondotta con linguaggio non del tutto appropriato sotto la locuzione di “residuo fiscale”, ha oggettivamente inquinato da subito il dibattito pubblico conducendo ad una forte contrapposizione e, soprattutto, alla distorsione della stessa ragion d'essere

---

<sup>81</sup> Su quest'ultimo aspetto e sui molti toccati in precedenza, cfr. G.C. Ricciardi-A. Ceriani, *Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in G.C. Ricciardi-A. Venturi (a cura di), *op. cit.*, pp. 286 ss.

delle richieste di differenziazione. Anche da questo punto di vista, quindi, la scelta regionale appare in prima battuta criticabile.

Tuttavia, tale approccio tradisce un timore nemmeno tanto recondito verso il concetto stesso di autonomia ed una lettura superficiale del principio autonomistico, che non a caso alberga tra i principi fondamentali della Costituzione.

Molti commentatori hanno sollevato obiezioni di varia natura con riferimento all'impatto del regionalismo differenziato sul sistema di coordinamento della finanza pubblica, adducendo come prima critica l'effetto di potenziale scardinamento dei meccanismi sottesi al sistema di perequazione a favore delle Regioni e, in senso lato, dei territori con minore capacità fiscale. In altri termini, si osserva che le prospettive dispiegate dal concorso tra i criteri della spesa storica e, successivamente, dei fabbisogni standard nei termini previsti dall'art. 5 dell'ultima bozza di intesa, oltre a celare un atteggiamento opportunistico delle Regioni, tradirebbero il postulato dell'art. 119 Cost. e le esigenze di perequazione ivi accolte.

Ebbene, tale critica assai diffusa – peraltro più che condivisibile nei termini teleologici secondo i quali viene generalmente mossa, intesi a preservare il principio di solidarietà che accomuna gli Enti territoriali regionali sotto l'egida più ampia del dovere solidaristico sancito dall'art. 2 Cost. – da un lato, omette di considerare la non sempre lineare dimensione operativa della perequazione; dall'altro, conduce a preferire, tra i molteplici strumenti disponibili ai fini del concreto finanziamento delle risorse, quello del trasferimento dallo Stato alle Regioni, benché ve ne siano altri forse più congrui dal punto di vista strutturale; da ultimo, non considera adeguatamente il fondamentale principio di responsabilità.

Giova anzitutto ribadire che il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 4, Cost. non risulta sia mai stato istituito con apposita legge dello Stato. La perequazione, ad oggi, avviene secondo modalità opache, tra le pieghe del bilancio pubblico centrale, senza che sia garantita la trasparenza sia dei valori e dei volumi economico-finanziari accantonati a tal fine, sia dei soggetti beneficiari delle politiche perequative. Da ciò ne deriva che le (molte) argomentazioni secondo le quali l'attuazione del regionalismo differenziato andrebbe a sicuro detrimento delle Regioni meno ricche non resistono alla prova controfattuale relativa all'indicazione degli specifici territori che risulterebbero colpiti dalla diminuzione delle risorse.

Ciò non significa che una riduzione del contingente di risorse non sia dimostrabile, tutt'altro: semplicemente, un'attuazione ben costruita dell'art.

116, comma 3, Cost. esigerebbe, anzitutto, che le Regioni a competenza rafforzata ex art. 116, comma 3, Cost. contribuiscano al sistema redistributivo nazionale ma anche che siano stabiliti i lep, i fabbisogni standard e, con essi, anche il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 4, Cost.

Peraltro, tali argomentazioni si scontrano con un elemento normativo non superabile.

In particolare, preme ribadire che l'art. 116, comma 3, Cost. non può esser attuato in modo tale da contrastare la Costituzione, specialmente per quanto attiene proprio all'art. 119 Cost.: del resto, lo stesso art. 116, comma 3, Cost. procede nel senso di ammettere che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano «[...] 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](#)» della Costituzione.

Quanto alla scelta del meccanismo di finanziamento delle maggiori funzioni assunte dalle Regioni a titolo dell'intesa con lo Stato, l'opzione non costituisce un elemento secondario. Molti osservatori riterrebbero desiderabile un sistema di finanziamento basato su trasferimenti statali, in modo che lo Stato possa in corso d'opera adeguare le risorse a corredo dell'asimmetria secondo le contingenze della politica economica e del reale stato di benessere delle Regioni interessate (nonché, seppur indirettamente, delle Regioni ordinarie non direttamente interessate). Tale opinione da un punto di vista meramente economico può essere condivisibile, specialmente qualora si considerino i vincoli europei cui Stato ed Enti territoriali sono assoggettati nei termini stabiliti dalla Costituzione e dai Trattati.

Cionondimeno, se si considera il percorso del regionalismo differenziato come foriero della riallocazione delle (rilevantissime) funzioni amministrative astrattamente coinvolte, allora, forse, a tali condizioni non vale nemmeno la pena di insistere nell'attuazione dell'istituto. Come si è detto, la riorganizzazione funzionale sottesa all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. richiede condizioni giuridiche ed economiche ben definite *ex ante*, in modo da evitare distorsioni e disfunzioni nella fase di attuazione dell'intesa. In altri termini, ciò che occorre scongiurare è che si abbatta sulle Regioni che secondo le ricorrenti rilevazioni statistiche trainano l'economia del Paese una situazione simile a quella che hanno conosciuto le Province italiane all'indomani della c.d. "riforma Delrio", all'esito della quale gli Enti intermedi sono stati ridotti a lavorare sotto organico ed in assenza dei trasferimenti

statali minimamente necessari a presidiare le pur importanti funzioni fondamentali contemplate dalla medesima fonte normativa<sup>82</sup>.

Alla luce di tale esigenza di predeterminazione delle risorse, lo strumento della compartecipazione al gettito prodotto costituisce forse l'opzione meno garantista per lo Stato ma più equa per l'intero sistema delle autonomie territoriali, specie se si considera l'orizzonte di una possibile riallocazione funzionale al livello degli Enti locali infraregionali.

Da ultimo, merita un accenno il rilievo del principio di responsabilità, di recente ribadito da autorevole dottrina<sup>83</sup>, che trova nell'art. 53 Cost. una sua forma di esplicitazione. Le molte voci manifestamente contrarie al percorso di ulteriore differenziazione omettono di considerare la dimensione dei controlli e della programmazione dei conti pubblici (anche regionali) e delle *performance* in concreto realizzate. In particolare, le Regioni che ad oggi non riescono ad eccellere sul fronte delle *performance* correlate alle politiche pubbliche dispiegate, risultano attualmente in difficoltà come lo erano già parecchi decenni fa, senza che nessuno ne abbia sinora intaccato le rispettive prerogative e, purtroppo, senza vi siano stati apprezzabili avanzamenti sul fronte della qualità dei servizi erogati ai cittadini, se non rispetto ad eccellenze isolate.

Naturalmente ciò, da un lato, non autorizza ad utilizzare il regionalismo differenziato come procedimento dai possibili effetti disgregativi per la coesione sociale del Paese, se non altro – ma naturalmente si potrebbero addurre moltissime altre robuste argomentazioni – perché l'unità ed indivisibilità della Repubblica rappresenta un principio costituzionale non negoziabile e, in quanto tale, pilastro della rigidità costituzionale, con il diretto corollario che una norma posta nel Titolo V della Costituzione debba ritenersi comunque cedevole rispetto ad altra norma ricompresa nel catalogo dei principi fondamentali.

Del resto, lo stesso art. 5 Cost. è la disposizione più rilevante alla luce della quale deve leggersi l'intero Titolo V, con il risultato che nessuna norma in esso contenuta possa interpretarsi in senso contrario al richiamato principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, che in essa trova compimento.

---

<sup>82</sup> Cfr., ampiamente, F. Osculati, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderno n. 2-2017 della collana *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, Pavia 2017, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916>.

<sup>83</sup> M. Bertolissi, *Intervento di ambito costituzionale e finanziario*, tenuto al Convegno «L'autonomia differenziata negli enti locali», Mantova 19 giugno 2019.

Tuttavia, allo spettro della «secessione dei ricchi»<sup>84</sup> non può meramente contrapporsi il modello della «coesione dei poveri»<sup>85</sup>. Dunque, una proposta costruttiva in ordine alle modalità di possibile diversa attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sarebbe senz'altro preferibile rispetto ad una critica incondizionata del regionalismo differenziato: in fondo, se la Costituzione lo contempla, non si vede per quale ragione non debba tentarsi quantomeno un'attuazione intelligente, misurata e sostenibile dell'asimmetria.

In tal senso, sul fronte finanziaristico, potremmo muovere dalle proposte tese a garantire risorse certe e programmabili per tutte le funzioni<sup>86</sup>, elemento che, se valorizzato, implicherebbe non tanto la garanzia di risorse aggiuntive rispetto a quelle attualmente a disposizione delle Regioni richiedenti ma esclusivamente la certa disponibilità nel tempo di quelle necessarie ad esercitare con continuità i compiti amministrativi oggetto dell'asimmetria.

Tale considerazione, tuttavia, presuppone la capacità dello Stato di organizzare, con norme opportunamente congeniate, un bilancio di più ampio respiro temporale, tale da trascendere la dimensione annuale e coprire una politica di programmazione economica pluriennale. Evidentemente, non si tratta solo di problemi di adeguamento tecnico, normativo e regolamentare, bensì di un vero e proprio cambio di paradigma in termini di serietà degli impegni e coordinamento tra livelli di governo che impone un più alto standard di responsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte, sia statali che regionali.

### **3.3. Conclusioni. Differenziare non equivale a discriminare, a patto che si rispetti la Costituzione.**

Nei termini sopra indicati, il regionalismo differenziato costituirebbe un percorso molto ambizioso eppure altrettanto desiderabile ai fini di rilanciare il regionalismo. Senz'altro le proposte accennate implicano uno sforzo notevole, come tutte le riorganizzazioni di un certo rilievo.

Come anticipato, molta (dis)informazione legata al tema oggetto del presente contributo è da riconnettersi ad un problema anzitutto culturale –

---

<sup>84</sup> G. Viesti, *op. cit.*

<sup>85</sup> Così M. Bertolissi, *op. cit.*

<sup>86</sup> S. Bonaccini, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Audizione presso la Commissione parlamentare questioni regionali, Roma, 6 giugno 2019.

anche nel senso di una scarsa cultura giuridica – che rinviene le proprie radici nel timore dell'autonomia, come se il principio autonomistico non fosse parte dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana. Ebbene, non solo esso costituisce uno dei cardini della Costituzione ma si rivolge alla Repubblica nella sua interezza e non già allo Stato, come pure alcune voci paiono dimenticare.

Da ciò ne deriva la doppia necessità del suo pieno rispetto, nelle declinazioni che la Costituzione stessa gli conferisce – compresa quella dell'autonomia differenziata tracciata dall'art. 116, comma 3, Cost. – e della subordinazione agli altri parametri costituzionali rilevanti, tra i quali si stagliano il dovere solidaristico di cui all'art. 2 Cost, il principio uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e le disposizioni di cui agli artt. 114 Cost., 118 Cost. e 119 Cost.

Il necessario rispetto della Costituzione e delle istituzioni implicate dal procedimento di differenziazione costituiscono elementi più che sufficienti a scongiurare qualsiasi deriva secessionista, discriminatoria ed egoistica dell'istituto.

In tal senso, sembra più che condivisibile l'opinione<sup>87</sup> secondo la quale, da un lato, il rispetto della solidarietà interregionale costituisca una *condicio sine qua non* del procedimento di differenziazione disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost. e, dall'altro, l'asimmetria potrebbe in realtà condurre al superamento della tendenza all'appiattimento delle prestazioni pubbliche con il contestuale rilancio dei sistemi regionali a vantaggio anche delle Regioni – e, con esse, delle fasce di popolazione – più deboli.

Del resto, forse occorre rammentare ancora una volta che il concetto di autonomia attinge a piene mani – ed, anzi, è indissolubilmente legato, sin dal suo momento genetico – a quello di differenziazione<sup>88</sup>, così come l'asimmetria costituisce caratteristica tipica dei sistemi composti<sup>89</sup>, non già un'eccezione.

Non esiste autonomia nell'obliterazione della differenziazione e nella costante promozione dell'uniformità. Allo stesso tempo, l'esperienza insegna come l'uniformità delle competenze delle Regioni non garantisca di per sé

---

<sup>87</sup> Questa è l'impostazione che emerge in C.B. Ceffà, *Diritti sociali e principio di solidarietà interregionale alla prova del regionalismo differenziato*, Relazione presentata in occasione della XL Conferenza italiana di Scienze Regionali, organizzata dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) a L'Aquila il 16, 17 e 18 settembre 2019.

<sup>88</sup> Come ricorda autorevolmente R. Bin, *Chi ha paura delle autonomie?* in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Cavaleri*, ESI, Napoli 2016, pp. 45 ss., in particolare, non può esistere autonomia senza differenziazione.

<sup>89</sup> Così, espressamente, F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2018, pp. 255 ss.

parità di prestazioni, risultati e *performance*, risiedendo il discrimine – come già affermato in precedenza – nelle modalità di esercizio di quelle funzioni, nei paradigmi organizzativi, nella diversità di attuazione in via amministrativa di una medesima competenza legislativa regionale.

L'altra faccia della medaglia rispetto a tale considerazione, consta della logica conseguenza secondo cui non ogni differenziazione, se ben amministrata, debba necessariamente condurre a forme di diseguaglianza o discriminazione<sup>90</sup>.

Il tentativo di riallineare alcune asimmetrie informative riscontrate nel dibattito afferente al regionalismo differenziato – al contrario di quanto sinora accaduto – ci dovrebbe consegnare un approccio più disteso e distaccato al tema dimostrando, ancora una volta, che un'attuazione conforme a Costituzione di tale istituto esige semplicemente una buona amministrazione<sup>91</sup>, prelude ad un innalzamento verso l'alto delle prestazioni a beneficio dell'intera cittadinanza (non solo regionale) e del complesso sistema delle autonomie ma, soprattutto, esclude in principio qualsiasi ipotesi di disgregazione del tessuto sociale.

Preso atto di questo assunto, occorrerebbe anzitutto riflettere sul latente timore di autonomie “vive” e sulle reali implicazioni di una seria e compiuta applicazione del principio autonomistico.

Infatti l'autonomia non si svolge mai in contrasto con i diritti delle persone e le prerogative degli Enti costitutivi della Repubblica, appartenenti o meno al livello di governo delle istituzioni che intendono esercitarla al pieno delle possibilità offerte dall'ordinamento. Al contrario, catalizza ed amplifica esponenzialmente le potenzialità dei territori consentendo di valorizzare differenze che si ricompongono in modo autonomo ed armonico nel quadro dell'unità nazionale, a beneficio anche dei territori più disagiati (e delle correlative comunità).

La rivalutazione delle differenze connaturate alle autonomie della Repubblica, in definitiva, sottende il loro riconoscimento e la loro promozione nel rispetto della Costituzione ed equivale a consolidarle nella prospettiva di cementificare l'unità nazionale, riaffermando il principio di indivisibilità. Probabilmente è l'immaturità rispetto a questa consapevolezza a rendere il dibattito sul regionalismo differenziato, a sua volta, geneticamente “disinformato” ed irrefutabilmente “asimmetrico” nei suoi svolgimenti.

---

<sup>90</sup> E. Balboni, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé diseguaglianza*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 447.

<sup>91</sup> E. Balboni, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum quad. cost. rass.*, 2, 2019, 28 febbraio 2019.

#### **4. Bibliografia.**

E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum quad. cost. rass.*, 28 febbraio 2019.

E. BALBONI, *L’attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé diseguaglianza*, *Quad. cost.*, 2, 2019.

P. BASSETTI, *Considerazioni sulla riforma delle Camere di commercio*, in *Ist. Federalismo*, 1, 1999.

G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Zanichelli, Bologna-Roma 1975.

M. BERTOLISSI, *Intervento di ambito costituzionale e finanziario*, tenuto al Convegno «L’autonomia differenziata negli enti locali», Mantova 19 giugno 2019.

P. BILANCIA, *Sull’autonomia funzionale delle Camere di Commercio*, in *Dir. amm.*, 3-4, 1999.

R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?* in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Cavaleri*, ESI, Napoli 2016.

R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *laCostituzione.info*, 16 febbraio 2019, in

<http://www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/lasecessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/>.

S. BONACCINI, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Audizione presso la Commissione parlamentare questioni regionali, Roma, 6 giugno 2019.

M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012.

M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2019, testo non definitivo, maggio 2019.

G. CASTELLI, *Audizione del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) – Fondazione ANCI, Guido Castelli, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, giovedì 28 marzo 2019.

C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*, in *Diritti Regionali*, 2, 2019.

C.B. CEFFA, *Diritti sociali e principio di solidarietà interregionale alla prova del regionalismo differenziato*, Relazione presentata in occasione della XL Conferenza italiana di Scienze Regionali, organizzata dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) a L'Aquila il 16, 17 e 18 settembre 2019.

P. CONSONNI-G. AQUINO, *Il "front office" unificato dello sportello unico per le attività produttive e l'edilizia*, in *Amministrare*, 1, 2018.

F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017.

A. D'ATENA, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Audizione tenuta nella seduta del 29 novembre 2017, in

<http://www.issirfa.cnr.it/regionalismo-asimmetrico-pre-intesa-delle-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto-con-il-governo-gentiloni-antonio-ferrara.html>.

L. DAINOTTI-L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017.

F. DARDANELLO, *Il riconoscimento delle Camere di commercio quali enti pubblici di autonomia funzionale*, in *Federalismi.it*, 24, 2009.

L. DRISALDI, *La territorializzazione delle Aree vaste*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

M. FERRANTE, *Le politiche di riforma amministrativa: il caso delle Camere di commercio*, in *Ist. Federalismo*, 1, 1999.

A. FILIPPETTI-F. TUZI, *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2018.

FONDAZIONE ROMAGNOSI-CERDIS, *Studio sugli effetti dell'adesione di Vigevano alla Città Metropolitana di Milano*, Confindustria Pavia, Pavia 2016, in

<http://www.osservatorio.milano.it/vigevano-citta-metropolitana/>

<http://www.confindustria.pv.it/>

<http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=altrepubblicazioni>.

M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1951.

M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1, 1957.

M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 1959.

M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Giuffrè, Milano 1962.

T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino 2001.

J. LOUGHLIN, "Europe of the Regions" and the Federalization of Europe, in *Publius*, 4, 1996.

S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017.

S. MANGIAMELI, *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in GRUPPO PD SENATO (a cura di), *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Tipografia del Senato della Repubblica, Roma 2019.

D. MARINI-G.P. LAZZER-F. SETIFFI, *La Camera di commercio come incubatore di un eco-sistema: il caso di Venezia Rovigo Delta Lagunare*, in *Amministrare*, 3, 2017.

F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderno n. 2-2017 della collana *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, Pavia 2017, in

<http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916>.

F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2018.

S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1, 2019.

F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *JusOnline*, 3, 2017.

A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, in <http://www.astrid-online.it>, 19 settembre 2002,

<http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pogg/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.pdf>.

G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo. Il caso della Lombardia*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.

G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

G.C. RICCIARDI, *Le implicazioni di una costruzione multilivello a carattere funzionale tra legittimazione dell'Ente intermedio, Zone omogenee e forme associative comunali*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

G.C. RICCIARDI-A. CERIANI, *Per una nuova ontologia dell'Area vasta nel quadro dell'auspicato protagonismo regionale. Proposte applicative alla luce dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

G.C. RICCIARDI-A. VENTURI, *La dimensione amministrativa del regionalismo differenziato: suggestioni per il dibattito pubblico*, in corso di pubblicazione.

L. RIZZO-R. SECOMANDI, *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, in *lavoce.info*, 19 marzo 2019,  
<https://www.lavoce.info/archives/58105/federalismodifferenziato-questa-e-la-lista-della-spesa/>.

O. SEPE, *Il sistema organizzativo delle Camere di Commercio in Italia*, in *Dir. econ.*, 2, 1996.

E.M. TRIPODI, *Le nuove Camere di commercio dopo il d.lgs. 219/2016*, in *Disc. commercio e servizi*, 1, 2017.

E.M. TRIPODI, *Si (ri)avvia il nuovo sistema delle Camere di commercio. Dalla "riconversione" delle strutture ai servizi ed attività per l'innovazione*, in *Disc. commercio e servizi*, 4, 2017.

UNIONCAMERE LOMBARDIA, *Analisi trimestrali sulle importazioni ed esportazioni lombarde, 1° Trimestre 2019*, documento attualmente disponibile al link

[http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/OE%20Commercio%20Estero/Commercio\\_Estero\\_Focus1t19.pdf](http://www.unioncamerelombardia.it/images/file/OE%20Commercio%20Estero/Commercio_Estero_Focus1t19.pdf).

A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del "municipalismo differenziato"*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari 2019.

L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2, 2007.

L. VIOLINI, *I primi passi del Governo Renzi: non solo riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013.

L. VIOLINI, *I principi generali*, in Q. CAMERLENGO-L. VIOLINI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014.

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.

A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione*, 10 luglio 2019, pp. 13 ss., in

[http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10\\_7\\_2019-UPB.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf).

A. ZATTI, *Tra Città metropolitana di Milano, nuove Aree vaste e future Zone omogenee: cosa ci insegna il caso del Comune di Vigevano*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

## **Autori**

**Alessandro Venturi** è Avvocato e Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia, ove insegna Diritto Amministrativo e di Diritto Regionale e degli Enti locali. Ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Pavia ed attualmente ricopre l'incarico di Presidente del Consiglio di Amministrazione della Fondazione IRCCS Policlinico San Matteo di Pavia.

**Tommaso Alabardi** è Dottore magistrale con Lode in Governo e Politiche Pubbliche presso l'Università degli Studi di Pavia. Contemporaneamente al richiamato diploma di laurea, ha conseguito altresì il Diploma di licenza biennale presso lo IUSS Pavia, per la classe di Scienze Sociali.

**Elisabetta Mauri** è Funzionario di Regione Lombardia. Attualmente lavora presso la Direzione Generale Sviluppo Economico e da anni si occupa della predisposizione e attuazione di provvedimenti ed interventi per la semplificazione e la competitività delle imprese, in stretta collaborazione con il Sistema camerale.

**Giuseppe Carlo Ricciardi** è Avvocato e Borsista di ricerca post-dottorale in Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia. Ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione Europea ed ordinamenti nazionali (curriculum "Le Politiche pubbliche dell'Unione Europea" – Diritto Amministrativo) presso l'Università degli Studi di Ferrara.