

 **federalismi.it**
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

17 NOVEMBRE 2021

federalismi.it

Fascicolo n. 26/2021



Distacco e aggregazione di Comuni: prospettive normative ed economiche*

di Caterina Ferrario

Professore associato di Scienza delle finanze
Università degli Studi di Ferrara

e Vittorio Ferri

Dottore di ricerca in Politiche pubbliche del territorio
Università IUAV di Venezia

Abstract [It]: Le variazioni territoriali, tramite distacco e aggregazione di Comuni verso una diversa Regione sono state ampiamente analizzate sotto il profilo giuridico. Una prospettiva complementare su tali processi, che fa riferimento ai modelli teorici del federalismo fiscale, consente di valutarne i profili di razionalità economica e quindi di meglio apprezzarne la desiderabilità ed i limiti. Vengono inoltre proposte riflessioni sul Regionalismo differenziato, che potrebbe contribuire a superare i limiti e le criticità dello *status quo* che perdura da tempo.

Abstract [En]: *Detachment and aggregation of municipalities (Comuni): legal and economic perspectives* – Territorial variations due to the detachment and aggregation of municipalities (Comuni) to a different Regional government have been widely investigated under a legal perspective. However, the economic rationale for these processes is also worth investigating. This is the purpose of this work, where detachment and aggregation is analyzed under the theoretical lenses of fiscal federalism. Further, some considerations are proposed on the opportunities offered by the so-called “Differentiated Regionalism” as a means to overcome the limits of the actual institutional *status quo*.

Parole chiave: distacco-aggregazione; variazioni territoriali; federalismo fiscale, efficienza, Regionalismo differenziato

Keywords: detachment and aggregation; territorial variations; fiscal federalism, efficiency, differentiated Regionalism

Sommario: 1. Le variazioni territoriali dei Comuni: il quadro giuridico. 2. Il processo di distacco e di aggregazione dei Comuni: aspetti procedurali e quantitativi. 3. Aspetti economico-finanziari delle variazioni territoriali. 4. Regioni a statuto (troppo) speciale, Regioni a statuto (troppo) ordinario e interessi dei Comuni di confine. 5. Il Regionalismo differenziato: profili di efficienza. 6. Considerazioni conclusive.

1. Le variazioni territoriali dei Comuni: il quadro giuridico

Gli articoli 132 e 133 della Costituzione sono dedicati alle variazioni territoriali con riferimento alle giurisdizioni regionali, provinciali e comunali. Ai due articoli è riconosciuta dalla dottrina una differente funzione: “L’articolo 132 è stato infatti pensato fin dall’inizio come strumento per poter ‘correggere’ alcune scelte del costituente del 1948 sulla dimensione delle nuove autonomie regionali, l’articolo 133 è stato invece pensato essenzialmente come strumento di garanzia e di adeguamento delle autonomie provinciali e comunali nella diversa prospettiva regionale”¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali e di governo: la dimensione degli interessi e il ruolo del territorio*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 639.

L'articolo 132 comma 2 della Costituzione² prevede che gli enti locali (Comuni e Province) possano distaccarsi dalla regione di appartenenza per aggregarsi ad un'altra: "si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra". Secondo la lettera costituzionale, quindi, la procedura di distacco-aggregazione prende avvio con l'espressione in tal senso della maggioranza delle popolazioni interessate attraverso un *referendum*, viene acquisito quindi il parere dei consigli regionali coinvolti, e, in ultimo, il Parlamento sancisce il distacco-aggregazione con legge ordinaria³. La "popolazione interessata", a seguito della sentenza 334/2004 della Corte costituzionale, coincide con la popolazione dei soli Comuni (o Province) che intendono procedere al distacco-aggregazione, superando in tal senso il disposto dell'articolo 42 e 44 della legge 352/1970, che prevedeva che la richiesta di distacco fosse corredata da deliberazioni in tal senso di tanti consigli comunali (o provinciali) delle Regioni di provenienza e di destinazione corrispondenti ad almeno un terzo della popolazione di ciascuna Regione⁴. La disciplina attuale prevede dunque che l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti si realizzi solo attraverso l'acquisizione dei pareri dei Consigli regionali coinvolti. Attualmente è al vaglio del Senato un disegno di legge costituzionale (A.S. n.1642) diretto a modificare l'art.132 della Costituzione con riferimento al quorum per la validità del *referendum* relativo al distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra (nonché con riferimento al quorum per la proposta di fusione di Regioni e di creazione di nuove Regioni, di cui al comma 1 dell'art. 132 Costituzione).

2. Il processo di distacco e di aggregazione dei Comuni: aspetti procedurali e quantitativi

I confini dei Comuni sono da sempre oggetto di variazioni⁵. Il legislatore centrale e le Regioni da tempo hanno disciplinato e incentivato le forme di associazionismo e le fusioni dei Comuni, con particolare

² L'articolo 132 è stato novellato al comma 2 dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art. 9, comma 1, legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001). È opinione condivisa che l'art. 132 della Costituzione avesse la funzione di rimandare ad un secondo momento la riflessione sui confini regionali, perché in fase di Costituente non vi fu tempo per avviare un processo di disegno dei confini che tenesse conto di tutte le variabili rilevanti. Si adottarono infatti le circoscrizioni statistiche e la previsione dell'art. 132 serviva a tutela di eventuali errori. L'articolo 133 invece ha anche natura di riconoscimento e tutela delle autonomie (G. DI MUCCIO, *La modifica dei confini delle regioni: l'articolo 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2013).

³ V.ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO, *Compendio di diritto costituzionale*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2011, pp. XII-504.

⁴ D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle regioni nella Costituzione*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 1- 330.

⁵ Si vedano i dati Istat su unità amministrative, variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000 (ISTAT, *Unità amministrative: variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000: popolazione legale per comune ai censimenti dal 1861 al 1991 ai confini dell'epoca*, Istat, Roma, 2001) e successivi aggiornamenti contenuti negli Annuari Istat.

riferimento alle Unioni di Comuni⁶, giustificate come rimedio non solo alla sottodotazione di servizi, ma anche a quella istituzionale e alla separatezza dell'azione pubblica, nonché alle mancate economie di scala⁷. Dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, la domanda di variazioni territoriali e di governo ha conosciuto un significativo incremento. In effetti, nelle richieste (distacco-autonomia, distacco-aggregazione o fusione) sono in gioco le prospettive degli enti locali che richiedono o subiscono la variazione (in particolare le Regioni) e di conseguenza la modificazione di politiche e di risorse finanziarie e fiscali. Va ricordato che la capacità di realizzare politiche e progetti da parte dei Comuni è condizionata da meccanismi negoziali, esternalizzazioni di servizi, risorse assegnate con bandi nazionali e comunitari e da attività extraterritoriali che hanno indebolito il principio di territorialità, ma che non hanno indebolito l'identità territoriale e la richiesta di soddisfare gli interessi della propria giurisdizione. Tuttavia, come osservato da Trucchia⁸: “(...) la valorizzazione delle istanze che provengono direttamente ‘dal basso’ (...) mal si conciliano con un riordino territoriale ordinato o gestito ‘dall’alto’” che peraltro lo Stato sembra incapace di realizzare per tutti i livelli di governo territoriale: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni⁹.

In particolare, con riferimento al distacco-aggregazione di enti locali da una Regione ad un'altra, a seguito della sentenza del 2004 della Consulta, che ha significativamente semplificato la procedura di avvio del processo di distacco di un ente da una Regione, sono cresciute le iniziative in tal senso da parte dei Comuni italiani, mentre si è verificato un solo caso di Provincia interessata al cambio di Regione di appartenenza (il Verbano-Cusio-Ossola, dal Piemonte alla Lombardia¹⁰). Molti Comuni hanno valutato con interesse la possibilità di aderire ad un altro livello superiore di governo, ed in particolare alle Regioni a statuto speciale del nord.

Dal 2005 si sono svolti 26 *referendum* per il distacco di Comuni da una Regione. Il ricorso all'istituto è stato relativamente alto nel quadriennio 2005 – 2008, quando si sono svolti circa il 70 per cento dei *referendum*. L'interesse è andato successivamente affievolendosi: non si registra alcun *referendum* nel quadriennio 2009-2012, mentre dal 2013 il numero dei *referendum* è pari a circa il 30 per cento del totale.

⁶ M. DE DONNO, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 95-124.

⁷ G. POLA, *La sottodotazione dei servizi nei piccoli comuni: i costi e le risorse*, in *Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica - Archivio - Nuova serie 2 - Le relazioni centro periferia*, volume secondo, Giuffrè, Milano 1984, pp. 1329-1364.

⁸ L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali ...*, cit., p. 662.

⁹ F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori, op.cit.*, pp. 53-68.

¹⁰ Il *referendum* con cui i cittadini del Verbano Cusio Ossola vennero chiamati a pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 132, comma 2 Cost, per il distacco della Provincia dalla regione Piemonte e la sua aggregazione alla regione Lombardia, si svolse il 21 ottobre 2018. Con un quorum del 33,2%, secondo l'articolo 45 della legge 352/1970, la proposta venne respinta e non potrà essere riproposta prima di cinque anni (M. CAVINO, *Il referendum per il distacco dal Piemonte della Provincia del VCO*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n.5, 2, 2018, pp. 1-7).

Il Veneto è la Regione in cui si sono svolti il maggior numero di *referendum* (16, pari a più del 60% del totale), corrispondenti a proposte di aggregazione al Trentino-Alto Adige (10 casi) o al Friuli-Venezia Giulia (6 casi).

Sul totale di 26 *referendum*, 14 hanno avuto esito positivo in merito all'aggregazione di Comuni ad una Regione diversa¹¹. Ad oggi, tuttavia, solo 4 dei procedimenti di distacco-aggregazione sono completati¹². Il primo processo di distacco-aggregazione giunto a compimento, con il definitivo passaggio di Comuni da una Regione ad un'altra, è stato quello relativo ai Comuni dell'Alta Valmarecchia (Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo, Talamello), dalle Marche (Pesaro-Urbino) all'Emilia-Romagna (Rimini), disposto dalla legge 117/2009¹³. Sono poi seguiti il Comune di Sappada, dal Veneto (Belluno) al Friuli-Venezia Giulia (Udine), disposto dalla legge 182/2017; e infine i Comuni di Montecopiolo e di Sassofeltrio (legge 84/2021), che si spostano dalle Marche (Pesaro-Urbino) all'Emilia-Romagna (Rimini). L'iter relativo alle altre variazioni territoriali è sostanzialmente fermo¹⁴, tanto che ci si può chiedere se questa sia effettivamente una chimera o una via percorribile¹⁵. La tabella 1 riporta la lista degli enti in cui il *referendum* ha avuto esito positivo, evidenziando le nuove aggregazioni già in vigore.

Ne consegue quindi che l'assetto dei confini dei governi territoriali, Province e Regioni, è oggetto di modifiche, anche significative, attivate dalle scelte dei Comuni. Queste possono essere determinate da molteplici fattori di natura anche profondamente diversa: di tipo fisico-geografico, di tipo storico-culturale, di tipo istituzionale e connessi agli ordinamenti delle Regioni, oppure connessi alle differenze di taglia dei governi contermini, nonché di tipo economico-finanziario e fiscale.

In questo senso, in ciascun specifico caso, le ragioni sostanziali che sottendono la variazione territoriale possono emergere dalla richiesta referendaria dei Comuni, dai pareri dei consigli regionali e, soprattutto, dalle leggi che introducono la variazione stessa. In particolare, la legge 117/2009 giustifica il distacco-

¹¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il referendum per l'istituzione di nuove regioni e per le variazioni territoriali degli enti locali ex art.132 della Costituzione: La previsione di un nuovo quorum*, Dossier del Servizio studi Senato, n. 293, settembre 2020, p. 12.

¹² In molti casi l'opposizione delle regioni di destinazione, manifestata apertamente o meno (ad esempio non fornendo il parere richiesto) ha contribuito all'interruzione dei procedimenti. Un esempio di opposizione si è manifestato nel caso del Comune di Noasca (da Piemonte a Valle d'Aosta). La regione valle d'Aosta ha sollevato davanti alla Corte Costituzionale un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del *referendum* (sentenza 66/2007 della Corte Costituzionale). Nel caso del comune di Lamon (da Veneto a Trentino-Alto Adige), invece, il Consiglio della Provincia autonoma di Trento, sollevò una questione pregiudiziale volta a sostenere la non applicabilità dell'articolo 132 della Costituzione alle regioni a statuto speciale (deliberazione 15 del 12 dicembre 2006). Tuttavia, la sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 2007 ha riconosciuto l'applicabilità dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione anche alle regioni a statuto speciale.

¹³ R. FILIPPINI, *La modifica di confini regionali per distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*, in *Le istituzioni del federalismo*, supplemento n. 5, 2009, pp. 8-43.

¹⁴ In alcuni casi, come ad esempio quello del comune di Lamon, la Provincia di Trento ha utilizzato lo strumento della cooperazione rafforzata per affrontare le istanze di variazione territoriale avanzate dai comuni di confine, sulla base dell'ipotesi che esse siano determinate sostanzialmente da ragioni di natura economica (legge provinciale n. 21/2007).

¹⁵ C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2008, pp.1-9, www.federalismi.it.

aggregazione dei Comuni della Valmarecchia verso la Provincia di Rimini “in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i Comuni limitrofi della medesima Provincia”. Tuttavia, il Consiglio regionale delle Marche si era espresso in senso negativo, facendo riferimento a non meglio specificate “ripercussioni assai onerose” anche sul piano finanziario (del. 84/2008). Invece la legge 182/2017 relativa al distacco del Comune di Sappada (da Belluno a Udine) non specifica espressamente le motivazioni, anche se in questo caso il Consiglio regionale del Veneto aveva avvalorato “le motivazioni di carattere storico, culturale, religioso e linguistico” (del. 90/2012), legate alla peculiarità della collocazione territoriale e dei legami storici, economici e culturali con i territori limitrofi appartenenti alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Motivazioni per il distacco compaiono invece nella legge 84/2021, che all’art. 1 sancisce che “i Comuni di Montecopiolo e di Sassofeltrio (...) sono aggregati alla Regione Emilia-Romagna, nell’ambito della Provincia di Rimini, in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i Comuni limitrofi della medesima Provincia.”

Le ragioni di tipo storico-culturale sono immediatamente evidenti nel caso della comunità ladina dell’Altopiano d’Asiago e dei romagnoli dell’Alta Valmarecchia, e sono generalmente richiamate in tutte le istanze di distacco-aggregazione.

3. Aspetti economico-finanziari delle variazioni territoriali

La preminenza di richieste di variazioni territoriali verso Regioni a statuto speciale sembra tuttavia indicare che le ragioni di tipo economico-finanziario abbiano un ruolo preminente rispetto a quelle di natura storico-culturale, fisico-geografica o socio-economica. Infatti, le Regioni a statuto speciale godono di maggiori risorse finanziarie: in primis, la percentuale di compartecipazione ai tributi erariali è molto più elevata per le Regioni a statuto speciale, arrivando anche al 100%. Inoltre, le Regioni a statuto speciale non contribuiscono alla perequazione interregionale, concorrono solo marginalmente al pagamento degli interessi sul debito pubblico e ricevono risorse in corrispondenza di funzioni tuttora esercitate dallo Stato¹⁶.

Tabella 1. Comuni interessati da processi di distacco-aggregazione (art. 132 Costituzione).

Comune	Regione di distacco	Regione di aggregazione	Data del <i>referendum</i>
Lamon	Veneto	Trentino-Alto Adige (TN)	30-31 ottobre 2005

¹⁶ P. GIARDA (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1-53.

Cinto Caomaggiore	Veneto	Friuli-Venezia Giulia (PN)	26-27 marzo 2006
Noasca	Piemonte	Valle d'Aosta	8-9 ottobre 2006
Sovramonte	Veneto	Trentino-Alto Adige (TN)	8-9 ottobre 2006
Alta Valmarecchia (Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, Sant'Agata Feltria, San Leo, Talamello)	Marche	Emilia-Romagna (RN) **	17-18 dicembre 2006
Carema	Piemonte	Valle d'Aosta	18-19 marzo 2007
Altopiano di Asiago (Comuni di: Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana, Rotzo)	Veneto	Trentino-Alto Adige (TN)	6-7 maggio 2007
Montecopiolo	Marche	Emilia-Romagna (RN) **	24-25 giugno 2007
Sassofeltrio	Marche	Emilia-Romagna (RN) **	24-25 giugno 2007
Ladina (Comuni di Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana, Colle S. Lucia)	Veneto	Trentino-Alto Adige (BZ)	28-29 ottobre 2007
Pedemonte	Veneto	Trentino-Alto Adige (TN)	9-10 marzo 2008
Sappada	Veneto	Friuli-Venezia Giulia (UD) **	9-10 marzo 2008
Magasa	Lombardia	Trentino-Alto Adige (TN)	21-22 settembre 2008
Valvestino	Lombardia	Trentino-Alto Adige (TN)	21-22 settembre 2008
Taibon Agordino	Veneto	Trentino-Alto Adige (TN)	21-22 aprile 2013
Voltago Agordino	Veneto	Trentino-Alto Adige (TN)	31 agosto 2014



Fonte: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il referendum per l'istituzione di nuove Regioni e per le variazioni territoriali degli enti locali ex art.132 della Costituzione: La previsione di un nuovo quorum*, Dossier del Servizio studi Senato, n. 293, settembre 2020, p. 12 e ss..

Legenda: ** nuova aggregazione attualmente in vigore.

Passare ad una Regione a statuto speciale ha quindi il vantaggio di introdurre un Comune in un contesto politico-amministrativo in grado di garantire maggiori risorse per l'attuazione delle politiche locali¹⁷. Al contempo, le Regioni a statuto speciale non sempre hanno reagito con pieno favore alle richieste di adesione presentate da Comuni di altra Regione¹⁸. Questi fenomeni hanno messo ulteriormente in evidenza la poco giustificabile “situazione di sostanziale privilegio” delle autonomie regionali, e l'esigenza di una riforma dell'ordinamento finanziario delle Regioni speciali.¹⁹

E tuttavia vero che ragioni di tipo economico-finanziario possono essere presenti anche nel caso di variazioni territoriali verso Regioni a statuto ordinario, come nel caso dei Comuni della Valmarecchia o dei Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio. In questo caso, però, i vantaggi o le maggiori risorse non derivano da una differenza statutaria, ma piuttosto da una maggiore efficienza ed efficacia di un differente sistema politico-istituzionale e amministrativo e da una diversa capacità di tale sistema di rispondere adeguatamente alle specifiche esigenze di un ambito territoriale. Pertanto, le richieste di variazione sono piuttosto un segnale dell'esistenza di criticità a tale livello.

Le richieste di variazione territoriale sono state ampiamente analizzate sotto il profilo giuridico. Tuttavia, data anche la rilevanza della motivazione economico-finanziaria, appare utile proporre una riflessione sulla razionalità economica di tali processi, sia a livello di singolo Comune coinvolto che del comparto della pubblica amministrazione nel suo complesso. Tale riflessione può fornire anche utili elementi per valutare la razionalità di possibili atteggiamenti di resistenza alla variazione che possono manifestare sia le Regioni di provenienza che quelle di destinazione. Infine, ne possono emergere evidenze utili per informare il dibattito sulla riforma della normativa.

Risultano significativi, a questo fine, i risultati della letteratura economica sul federalismo fiscale, in cui possono essere individuati diversi contributi che permettono di inquadrare il fenomeno delle variazioni territoriali dei Comuni e di individuarne profili di efficienza.

¹⁷ M. BARBERO, *Enti locali “in fuga”: questioni di forma e di “sostanza”*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2007, pp. 1-7. M. BARBERO, *Come (non) si risolve la questione delle secessioni dei Comuni di confine (e dei privilegi finanziari delle autonomie speciali)*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2008, pp. 1-6.

¹⁸ Si veda la nota 4. Al contrario le regioni di provenienza hanno atteggiamenti differenziati, mentre il Veneto si è generalmente espresso a favore delle richieste di distacco (richiamando una prospettiva federalista e autonomista), le regioni Marche e Piemonte hanno generalmente formulato pareri negativi nei procedimenti in cui erano coinvolte.

¹⁹ M. BARBERO, *Enti locali “in fuga”*, *op.cit.*, p. 7.

Il modello di Tiebout²⁰, cosiddetto del “voto con i piedi”, postula che i governi locali competano tra loro offrendo diversi livelli di beni pubblici locali e, corrispondentemente, di imposizione fiscale (per finanziare i servizi offerti). In presenza di una pluralità di giurisdizioni, eterogeneità delle preferenze dei cittadini, informazione adeguata e assenza di costi di mobilità, i cittadini possono rivelare le proprie preferenze e stabilire la propria residenza nella giurisdizione che offre una combinazione di beni pubblici locali, di servizi e di tassazione che meglio corrisponde alle loro preferenze. La concorrenza per attrarre e mantenere residenti assicura efficienza nell’offerta di servizi. La mobilità determina, in ciascuna giurisdizione, l’aggregazione di individui relativamente omogenei in termini di preferenze, una miglior corrispondenza a livello locale tra preferenze e politiche pubbliche, e conseguentemente un miglioramento dell’efficienza complessiva. Queste riflessioni possono essere trasferite al caso dei Comuni, che, come previsto dall’art. 132 della Costituzione, sono enti “mobili”, potendosi spostare da una Regione all’altra, così come i cittadini nel modello di Tiebout si spostano tra diversi enti locali. Adottando questa prospettiva, i Comuni possono scegliere a quale livello superiore di governo appartenere, valutando i vantaggi e gli svantaggi delle politiche loro offerte, dei trasferimenti finanziari, degli incentivi, della compensazione di esternalità negative. Sotto le specifiche ipotesi del modello di Tiebout, anche in questo caso la mobilità può essere vista come fattore che determina miglioramenti di efficienza. Resta tuttavia fondamentale l’ipotesi di assenza di costi legati alla mobilità. Queste riflessioni possono ben applicarsi al caso del distacco e aggregazione dei Comuni dell’Alta Valmarecchia dalla Provincia di Pesaro e Urbino a quella di Rimini, che ritrovano nella Regione Emilia-Romagna caratteristiche storico-culturali simili alle proprie e quindi si attendono politiche pubbliche più conformi alle proprie preferenze. Rappresentano quindi un’esemplificazione del voto con i piedi.

Un secondo gruppo di modelli teorici rilevanti si occupa della ricerca della dimensione ottima degli Stati²¹, con argomentazioni e riflessioni che possono essere facilmente estesi alle Regioni. Così come i grandi Stati, anche le Regioni di maggiori dimensioni possono avvantaggiarsi di una maggiore produttività e di minori costi pro-capite per i beni pubblici che forniscono, in virtù dello sfruttamento di economie di scala nella produzione, ma dall’altro devono fare i conti con fattori che possono determinare maggiore complessità delle politiche pubbliche e maggiori costi, come l’eterogeneità delle preferenze in un territorio più ampio, in cui si manifesta una maggiore varietà culturale e politica a fronte di popolazioni più numerose. La dimensione ottima delle Regioni è data quindi dal bilanciamento tra questi due fattori, e dal punto di vista delle Regioni, accettare o meno un nuovo Comune ha riflessi su questo equilibrio.

²⁰ C. TIEBOUT, *A pure theory of local expenditure*, in *Journal of Political Economy*, n. 64, 1956, pp. 416-424.

²¹ A. ALESINA, E. SPOLAORE, *The size of Nations*, MIT Press, Cambridge, Massachussetes, 2003, pp. 1-261.



Per quanto concerne la dimensione ottima, con riferimento al contesto italiano, Barone²² si concentra sulla creazione di alcune nuove Province, avvenuta in Italia nel corso degli anni Novanta, con la finalità di valutare empiricamente se l'accresciuto frazionamento territoriale e quindi la creazione di livelli di governo di minori dimensioni, abbia generato benefici significativi in termini di sviluppo economico e di accrescimento del capitale umano per i Comuni coinvolti. L'evidenza in questo caso specifico è tuttavia sfavorevole. Le argomentazioni relative alla dimensione ottima potrebbero essere utilizzate per interpretare la reticenza di alcune Regioni (a statuto speciale) ad accettare l'ampliamento verso nuovi Comuni.

Un terzo modello fa riferimento alla teoria dei club di J. Buchanan²³ (1965), che cerca di determinare contestualmente la dimensione ottima in termini di numero di membri (popolazione) e la quantità ottimale di bene pubblico (impuro o misto) che un ente di governo territoriale può produrre. Si tratta in sostanza di risolvere un problema di efficienza allocativa. Nella teoria dei club, gli enti locali (o le Regioni) sono visti come dei "club", ovvero entità costituite da cittadini che decidono di associarsi, perché accomunati da interessi e preferenze simili, così da consentire a tutti i membri di accedere ad un livello ottimale di un determinato bene pubblico. La fornitura del bene pubblico all'interno di un "club" consente di sfruttare eventuali economie di scala, riducendo così i costi unitari di produzione. In pratica la risoluzione di questo problema mostra come ogni membro aggiuntivo crei un vantaggio in termini di riduzione dei costi, ma anche uno svantaggio per la maggiore congestione che va a determinare. Con riferimento a questo modello, Sandler e Tschirhart²⁴ introducono la distinzione tra club inclusivi e club esclusivi, dove i primi producono beni puri e non richiedono vincoli sul numero di soci, mentre i secondi producono beni pubblici impuri o misti e presentano limiti di capacità e problemi di affollamento o congestione. In aggiunta, il modello di Buchanan e Faith²⁵ fa riferimento alla possibilità che l'uscita (dei Comuni da un livello di governo) sia collegata allo sfruttamento fiscale delle minoranze, vale a dire al rischio che la maggioranza (cosiddetta spartitoria) possa aumentare il carico tributario o ridurre sussidi e incentivi sulla minoranza della popolazione (o sulla minoranza politica) con politiche redistributive a favore della maggioranza. Se la minoranza può effettivamente attivare il diritto di uscita a costi (e con procedure) accessibili, le possibilità di sfruttamento da parte della maggioranza si riducono e viene posto un freno alle politiche redistributive. La teoria dei club di Buchanan aiuta a gettar luce sull'istituzione delle

²² G. BARONE, *Sull'ampiezza ottimale delle giurisdizioni locali: il caso delle Province italiane*, in *Politica economica*, vol. 28, n. 1, 2012, pp. 77-101.

²³ J.M. BUCHANAN, *An Economic Theory of Clubs*, in *Economica-New Series*, n. 32, 125, 1965, pp. 1-14.

²⁴ T. SANDLER, J.T. TSCHIRHART, *The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey*, in *Journal of Economic Literature*, vol. 18, n. 4, 1980, pp. 1481-1521.

²⁵ J.M. BUCHANAN, R.L. FAITH, *Secession and Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit*, in *The American Economic Review*, vol. 77, n.5, 1987, pp. 1023-1031.

Province lombarde di Lecco, Lodi, Monza e Brianza e della Città metropolitana di Milano. In questi casi, le cause del distacco dalla Provincia di origine non sono riconducibili a ragioni fiscali e politico-elettorali, quanto piuttosto all'eterogeneità delle preferenze, all'identità territoriale, alla ricerca di maggior benessere (per quanto si tratti di aree caratterizzate da livelli di benessere sopra la media nazionale). I costi dovuti all'eterogeneità delle preferenze all'interno delle Province di origine potrebbero aver superato i benefici di appartenere a una Provincia più ampia. Le nuove Province lombarde sono più integrate dal punto di vista economico-territoriale, ma più deboli da quelli demografico e finanziario, con un aumento dei divari orizzontali²⁶.

Inoltre, con riferimento alle variazioni territoriali che interessano gli enti locali italiani, se assumiamo che l'adesione di uno o più Comuni ad un nuovo livello di governo possa essere considerata come l'adesione ad un club, posto che ogni membro aggiuntivo può creare vantaggi o svantaggi (concorrenza nell'uso delle risorse) allora gli appartenenti al club dovrebbero essere consultati circa l'accettazione o il rifiuto di nuovi aderenti.²⁷ Questo aspetto, sotto il profilo giuridico-procedurale, trova riscontro nella normativa vigente: le Regioni di provenienza e destinazione sono tenute ad esprimere un parere sul distacco-aggregazione.

Infine, il fenomeno dei Comuni che escono dal livello di governo superiore al quale appartengono può essere letto nell'ottica alle categorie lealtà, defezione e protesta proposte da Hirschmann (1970)²⁸. Così la defezione può avvenire perché i Comuni non ritengono rappresentati e soddisfatti i loro interessi²⁹, presumibilmente dopo aver esercitato nel tempo le altre opzioni, di lealtà e di protesta, e tale fenomeno va quindi considerato con favore dal punto di vista della competitività dei governi territoriali. Il caso dei Comuni della Provincia di Belluno che chiedono di passare alla Provincia di Trento può essere utilmente letta in questa prospettiva. Tali Comuni infatti lamentano che le specificità del loro territorio richiederebbero interventi regionali diversi da quelli di cui sono destinatari restando nella Regione Veneto e simili a quelli di cui beneficiano i Comuni della Provincia di Trento. In assenza di risposte, resta solo l'opzione della defezione.³⁰

²⁶ V. FERRI, *Le variazioni territoriali dei governi intermedi in Lombardia*, in A. COLOMBO (a cura di), *"Spunti" in onore di Alberto Ceriani*, mimeo, Eupolis Lombardia, Milano, 2017.

²⁷ Questa considerazione si pone in primo luogo per il distacco dei comuni dalle regioni a statuto ordinario e di aggregazione alle regioni a statuto speciale. Tuttavia, si applica anche alla proliferazione di nuove Province nelle regioni a statuto ordinario e speciale (Sardegna) e, dopo l'approvazione della legge 56/2014, alle richieste di entrata (o di uscita) dalle Città metropolitane.

²⁸ A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1970. Le tre categorie concettuali sono chiaramente individuate: uscita (si abbandona la comunità perché non ci si sente rappresentati), protesta (si esprime la propria posizione, anche di dissenso), lealtà (si coopera con chi detiene il potere legittimo).

²⁹ In altri termini la domanda di beni pubblici locali, con forti caratteristiche territoriali.

³⁰ In questo caso, la regione Veneto, edotta delle specifiche esigenze, si è espressa non per una revisione delle proprie politiche ma piuttosto riconoscendo che la defezione rappresenta la soluzione ottimale.

4. Regioni a statuto (troppo) speciale, Regioni a statuto (troppo) ordinario e interessi dei Comuni di confine

Posto che sono politiche locali quelle per le quali l'insieme delle caratteristiche rilevanti include la residenza e che sono politiche nazionali quelle per le quali l'insieme delle caratteristiche rilevanti non include la residenza, lo spostamento dei Comuni non modifica l'uguale trattamento degli uguali da parte delle politiche nazionali. Tuttavia, la manifestazione della volontà di appartenere ad un nuovo livello di governo verticale da parte dei Comuni può incidere significativamente sulle politiche locali, del Comune che si sposta, ma anche di quelli appartenenti alle Regioni di destinazione e di provenienza. Questo perché tale spostamento inevitabilmente ha riflessi sull'assetto delle politiche regionali. Inoltre, può risultare più o meno accettabile al variare degli ordinamenti degli Stati: centralizzato, decentralizzato e federale. L'organizzazione degli stati ed i rapporti tra diversi livelli di governo influiscono sui processi di distacco e di aggregazione dei Comuni verso altri livelli di governo³¹. E indubbiamente occorrono adeguati meccanismi istituzionali che consentano il coordinamento reciproco³².

Come illustrato sopra, il fenomeno delle variazioni territoriali appare pienamente giustificato sotto un profilo di efficienza economica. In particolare, le istanze di variazioni territoriali da parte dei Comuni italiani sono in larga misura riconducibili ai vantaggi economici e fiscali delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario. Pertanto, le richieste di distacco non sono fondate solo sull'identità locale, ma sono alimentate da robuste motivazioni di natura economico-finanziaria. Occorre prendere atto dell'esistenza di interessi di confine e di asimmetrie degli ordinamenti dei livelli di governo regionale, o solo di diversi livelli di efficienza ed efficacia delle politiche regionali e delle differenti capacità amministrative³³, nonché delle differenti assegnazioni di risorse finanziarie e fiscali. Come riportano Giovanardi e Stevanato³⁴: “la spesa pubblica finale per abitante, regionalizzata, dà i seguenti risultati: Provincia autonoma di Bolzano 8.964, Provincia autonoma di Trento 7.638, Regione Friuli-Venezia Giulia 5.203, Regione del Veneto 2.741. Tutto rigorosamente in euro.” È evidente quindi una discrepanza macroscopica nelle possibilità finanziarie dei Comuni appartenenti a Regioni a statuto (“troppo”) speciale rispetto a quelli delle Regioni a statuto (“troppo”) ordinario, che chiaramente confligge con i principi di solidarietà ed eguaglianza. Inevitabile che Comuni di confine guardino con interesse ad uno spostamento

³¹ B. DAFFLON, *Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in The European Context*, in *International Center for Public Policy Working Paper*, Andrew Young School of Studies, Georgia State University, paper 1204, 2012, pp. 1-26. V. FERRI, *La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia*, in *Argomenti*, terza serie, n. 3., 2016, pp. 57-92.

³² OECD, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero Sum Game*, in *OECD - Fiscal Federalism Studies*, OECD, Paris, 2012.

³³ L. TRUCCHIA, *Variazioni territoriali*, op. cit., p. 661.

³⁴ A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Marisilio, Venezia, 2020, p. 203.

verso le autonomie. Questo, ad esempio, è pienamente evidente nella Regione Veneto, che confina con due Regioni ad a statuto speciale e vede numerosi suoi Comuni volgersi con interesse verso queste realtà regionali: il Comune di Sappada è confluito nel Friuli-Venezia Giulia; mentre Cortina d'Ampezzo e numerosi altri Comuni vorrebbero spostarsi verso il Trentino-Alto Adige (si veda tabella 1).

Tuttavia, fatte salve alcune eccezioni, le Regioni a statuto speciale hanno spesso avuto reazioni di opposizione all'acquisizione di nuovi Comuni. Tra le ragioni è lecito ritenere che vi sia il timore che una massiccia migrazione possa inevitabilmente porre sotto pressione l'attuale modello di finanziamento regionale, con l'inevitabile conseguenza che questo dovrebbe essere rimesso in discussione. Per motivi di sostenibilità finanziaria, l'attuale modello di autonomia non è evidentemente estendibile ad una platea più ampia di enti. E purtuttavia, l'ordinamento delle Regioni a statuto speciale appare sempre meno giustificato e giustificabile.³⁵

Di fronte a questa evidente asimmetria e alle istanze dei Comuni di confine, il legislatore è intervenuto con alcuni provvedimenti che potremmo definire "tampone", perché non risolutivi, ma che piuttosto hanno inteso contenere i divari e concedere ai territori di confine vantaggi che riducano le difformità rispetto alle Regioni speciali, e forse anche la propensione ad avanzare istanze di variazione territoriale. Richiamando il modello di Tiebout, in sostanza è come se invece di consentire ad un Comune di spostarsi verso una Regione che offre una combinazione di politiche economiche e fiscali desiderabili, si fornissero alla Regione di appartenenza del Comune stesso strumenti economico finanziari tali che la Regione possa modificare le proprie politiche e renderle simili a quelle della Regione "concorrente", così da ridurre l'incentivo alla mobilità e le istanze di variazioni territoriali.

Appartiene a questa tipologia di interventi il Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, cosiddetto Fondo Letta-Lanzillotta (istituito nel 2007)³⁶. Il Fondo, che dal 2011 non presentava più alcuna dotazione in bilancio, è stato poi rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2018, che tuttavia ha ristretto la platea di Comuni beneficiari³⁷. Più significativo, il Fondo per lo sviluppo dei

³⁵ M. BARBERO, *Enti locali "in fuga"*, *op. cit.*, p. 7.

³⁶ Art. 6, comma 7, D.L. 81/2007, modificato dall'articolo 35, D.L. 159/2007 e dall'articolo 2, comma 45, legge 203/2008 (finanziaria 2009).

³⁷ I destinatari del fondo erano individuati nelle tre macroaree costituite dai territori confinanti con le tre Regioni a Statuto speciale: Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. La legge 205/2017 (art. 1, comma 1159) ha ristretto i comuni beneficiari ai soli comuni della regione Veneto confinanti con la regione Friuli-Venezia Giulia. Si tratta di un totale di 66 comuni, di cui 51 appartenenti alla Provincia di Belluno, 7 alla Provincia di Venezia e 8 alla Provincia di Treviso. Per quel che concerne le risorse, il Fondo era inizialmente dotato di 25 milioni per il 2007, rifinanziato per 10 milioni per il 2008 e 5 milioni per il 2009 e per il 2010 (art. 2, comma 44, legge 244/2007) e per 22 milioni per il 2009 e per il 2010 e di 27 milioni per il 2011 (art. 2, comma 46, legge 203/2008). La legge di bilancio 2018 ha previsto il rifinanziamento per 1 milione di euro per l'anno 2018, 5 milioni per l'anno 2019 e 10 milioni per l'anno 2020. I criteri di ripartizione delle risorse del Fondo tra le tre macroaree sono stati definiti con il D.P.C.M. 13 ottobre 2011.

Comuni confinanti con le Province autonome di Trento e Bolzano, cosiddetto Fondo Brancher (istituito nel 2010)³⁸. Il fondo persegue la perequazione tra Comuni del Trentino-Alto Adige, che godono di una più ampia autonomia finanziaria, e quelli delle Regioni a statuto ordinario con esso confinanti. La legge istitutiva ha espressamente previsto che “le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto del principio di leale collaborazione, concorrono al conseguimento di obiettivi di perequazione e di solidarietà attraverso il finanziamento di progetti, di durata anche pluriennale, per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l’integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti alle Province di Regioni a statuto ordinario confinanti rispettivamente con la Provincia autonoma di Trento e con la Provincia autonoma di Bolzano. Ciascuna delle due Province autonome assicura annualmente un intervento finanziario pari a 40 milioni di euro istituendo apposite postazioni nel bilancio pluriennale.”

Un simile proposito di allentamento delle asimmetrie ha presumibilmente animato il legislatore quando, nel comma 3 dell’articolo unico della legge 56/2014, ha riconosciuto la specificità delle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, ovvero le Province di Sondrio, Belluno e Verbano-Cusio-Ossola, consentendo ad esse maggiori gradi di autonomia.³⁹

Infine, le prospettive del Regionalismo differenziato, ovvero del riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario in relazione a specifiche materie, ai sensi dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione potrebbero fornire una risposta significativa e più strutturale alle istanze e problematiche derivanti dall’attuale assetto delle autonomie regionali, oltre che contribuire, forse, a superare l’*impasse* che caratterizza i processi di devoluzione avviati a partire dagli anni Novanta del Novecento.⁴⁰ Ed è indubbio che proprio le disattese promesse del federalismo fiscale, sostanzialmente fermo, siano concausa della determinazione di alcune regioni del nord Italia di percorrere la strada del Regionalismo differenziato.⁴¹

³⁸ Legge di Stabilità 2010 (legge 191/2009, art. 2 commi 117, 117bis e s.m.i.).

³⁹ M. CAVINO, *La specializzazione delle Province montane dopo la legge n. 56 del 2014*, in B. DI GIACOMO RUSSO, L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp.17 e ss. In M. CAVINO, *Il referendum, op. cit.*, proprio il diverso trattamento riservato dalla regione Lombardia alla Provincia di Sondrio rispetto all’intervento della regione Piemonte sul Verbano-Cusio-Ossola è indicato tra le ragioni che sottendono la richiesta di variazione territoriale di quest’ultima Provincia, illustrata sopra.

⁴⁰ In modo esplicito, F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n.10, 2018, p. 5, parla di “tunnel in cui sono entrati il principio autonomista e quello di sussidiarietà”, sanciti dalla legge costituzionale 3/2001 e poi articolati nella legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale. Si veda anche A. ZANARDI, *Il federalismo fiscale: la lunga attesa*, in M.C. GUERRA, A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 255 – 298.

⁴¹ Il problema è la sostenibilità complessiva di questo modello, che comporta radicali modifiche dell’assetto istituzionale del nostro paese e ha inevitabili impatti sulle risorse e le possibilità di programmazione delle politiche pubbliche di tutte le regioni. In chiave critica, è stato osservato che “si ricorre all’articolo 116 comma terzo della Costituzione, che riguarda il trasferimento di competenze legislative, per poter ottenere spazi maggiori di autonomia amministrativa, che potrebbero essere invece riconosciuti con strumenti più appropriati e flessibili, quali il decentramento amministrativo delle funzioni, secondo il criterio di differenziazione, previsto dall’articolo 118 comma primo” (M.C. GUERRA,

5. Il Regionalismo differenziato: profili di efficienza

La Riforma del Titolo V della parte II della Costituzione ha modificato il testo dell'articolo 116, comma 3 Cost., introducendo il cosiddetto Regionalismo differenziato⁴², ovvero la possibilità per le Regioni di diritto comune di accedere a forme e condizioni particolari di autonomia. Tale disposizione, tuttavia, non è scevra di criticità, sia teoriche che pratiche.⁴³ Il procedimento prende avvio con l'iniziativa della Regione interessata, che presenta richiesta di trasferimento di competenze e autonomie al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari regionali, sentiti gli enti locali. Il governo ha quindi l'obbligo di attivarsi per pervenire ad un'intesa tra lo Stato e la Regione, per poi presentare il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta, nel rispetto della leale collaborazione.⁴⁴

Posto che la maggiore efficienza dell'intervento regionale rispetto a quello statale non è assumibile a priori, finora il governo non ha definito indirizzi e criteri generali per accogliere le richieste e per definire il grado di diversificazione di funzioni e servizi che si ritiene compatibile con l'appartenenza ad un solo paese. La misurazione dell'efficienza e delle *performances* dell'azione delle Regioni apre un problema già affrontato solamente per la sanità (con la definizione dei Livelli essenziali di assistenza LEA⁴⁵) e da tempo irrisolto per le altre politiche regionali⁴⁶. Nel 2019 il disegno di legge presentato dal Ministro per gli Affari regionali Boccia⁴⁷ si poneva come "legge - quadro" per il trasferimento alle Regioni che ne fanno richiesta di "ulteriori competenze" e autonomie. Per giustificare l'assegnazione di nuove materie alla competenza regionale, appare infatti prerequisite indispensabile definire indirizzi, criteri e parametri di efficienza

Regionalismo differenziato: una scorciatoia a favore di pochi, in *Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 2, 2019, pp. 159-179).

⁴² Tuttavia, questa prospettiva era già presente nel dibattito sulle riforme costituzionali fin dai primi anni Novanta. Si veda al riguardo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1, 2007, p. 139.

⁴³ Per una trattazione approfondita, si veda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, op. cit.*, pp. 139-190.

⁴⁴ Il regionalismo differenziato italiano è caratterizzato dalla proliferazione delle fonti dell'autonomia, tra le quali, oltre alle "leggi di autonomia negoziata" ex art. 116, comma 3, Cost., si annoverano lo statuto regionale e l'art. 117 della Costituzione (A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, op. cit.*, p. 149).

⁴⁵ I Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale (SSN) è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket). Sono stati definiti per la prima volta con il DPCM 29 novembre 2001. Il DPCM 12 gennaio 2017 ha definito i nuovi Livelli essenziali di assistenza, attualmente in vigore.

⁴⁶ S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n.1, 2019, p. 8.

⁴⁷ F. BOCCIA, Audizione Ministro per gli affari regionali e le autonomie presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019 (www.senato.it); L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge - quadro" consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, comma 3, Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2019. Il disegno di legge venne poi stralciato dai collegati alla Legge di Bilancio 2021, su richiesta del Governo. L'8 giugno 2021 l'On. Boccia ha presentato un nuovo DDL (Atto Camera n. 3155) recante "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario", la cui discussione non è ancora stata avviata.

finanziaria e fiscale, individuare lo sforzo fiscale ed i potenziali guadagni di efficienza⁴⁸. Per quanto riguarda il finanziamento delle maggiori funzioni assegnate, secondo l'articolo 116, comma 3 Cost., le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con i principi dell'art. 119, in materia di finanziamento delle autonomie e di relazioni finanziarie tra livelli di governo. Pertanto, il finanziamento delle materie aggiuntive deve conformarsi agli strumenti previsti dall'art. 119 (come dettagliati nella legge 42/2009 e nel decreto legislativo 68/2011⁴⁹, e applicato solo per la parte relativa alla sanità⁵⁰) e deve soddisfare i principi di equilibrio di bilancio, osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento UE, disponibilità di risorse autonome, o, comunque non vincolate, idonee all'integrale finanziamento delle funzioni assegnate.⁵¹ Inoltre, il federalismo differenziato non dovrebbe alterare la perequazione interregionale.⁵² L'assetto che ne conseguirà avrà importanti riflessi per la definizione degli spazi e dei limiti dell'autonomia finanziaria e tributaria, per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, per la garanzia della stabilità del quadro finanziario dei governi territoriali.⁵³

Il dibattito sul regionalismo differenziato, poco sviluppato dopo l'approvazione del Titolo V, anche per il successivo sviluppo dell'interesse per il cosiddetto federalismo fiscale⁵⁴, ha preso rinnovato vigore in seguito alle iniziative avviate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017⁵⁵, che hanno portato alla sottoscrizione il 28 febbraio 2018 di tre distinti Accordi preliminari, che individuano i principi

⁴⁸ S. PIPERNO, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico??*, in *Commenti - Centro Studi sul Federalismo*, Commento n. 123, 23 gennaio 2018 (www.csffederalismo.it).

⁴⁹ A. PETRETTO, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*. Seduta n.14 del 12 giugno 2019, resoconto stenografico.

⁵⁰ S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*, *op. cit.*, p. 6.

⁵¹ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 5.

⁵² G. CERIA, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo fra squilibri finanziari e possibile equità*, Angeli, Milano, 2013, pp. 1-145.

⁵³ Il nuovo ordinamento costituzionale delinea una pluralità di sistemi tributari (P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, *op. cit.*, p. 35) e il policentrismo tributario che ne deriva richiede meccanismi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (E. CORALI, *Federalismo fiscale e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 27). Il coordinamento della finanza pubblica spetta alla competenza legislativa delle regioni, mentre è competenza statale la determinazione dei principi fondamentali (ex art. 117 Cost.), sebbene la Corte costituzionale nel tempo abbia dato letture diverse della competenza statale (F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 2-4).

⁵⁴ A. MORRONE, *Per un "progetto di Regione"*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2, 2010, pp. 51-52, dove inoltre si ascrive l'erraticità delle riforme che hanno riguardato le istituzioni regionali alla sostanziale assenza di un "progetto di regione".

⁵⁵ Le tre regioni hanno attivato il percorso ex art.116, comma 3, della Costituzione secondo modalità diverse: Lombardia e Veneto hanno entrambe indetto un *referendum* consultivo sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (svoltisi ambedue il 22 ottobre 2017, con esito positivo). In Emilia-Romagna, invece, l'Assemblea regionale ha approvato una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo (risoluzione 5321 del 3 ottobre 2017) che porti all'adozione della legge statale con la quale vengano riconosciute alla regione Emilia-Romagna ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Pur avendo adottato entrambe lo strumento referendario, Lombardia e Veneto hanno proposto due diversi quesiti, come illustrato in A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017, dove si discute anche della posizione della regione Veneto riguardo le modalità di finanziamento della maggiore autonomia.

generali, la metodologia ed un elenco di materie da trasferire⁵⁶. In seguito a tale iniziativa, altre 10 delle 15 Regioni a Statuto ordinario (tutte, tranne Abruzzo e Molise) si sono attivate per richiedere maggiore autonomia. In tutti e tre gli Accordi preliminari sottoscritti sono state individuate materie di prioritario interesse regionale, con la possibilità che il negoziato venga in futuro esteso ad altre materie. Le materie inizialmente inserite sono le medesime per tutte e tre le Regioni, ovvero: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela della salute; istruzione; tutela del lavoro; rapporti internazionali e con l'Unione europea.⁵⁷ Gli accordi presentano una sostanziale uniformità per le politiche del lavoro, l'istruzione, i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Vi sono invece lievi differenze tra gli Accordi negli ambiti della sanità e della tutela dell'ambiente. Sotto il profilo del finanziamento, la genericità delle modalità di attribuzione delle risorse necessarie all'esercizio delle nuove competenze e la loro quantificazione⁵⁸ costituisce uno dei principali elementi di debolezza degli Accordi preliminari. Tuttavia, poiché il nodo del finanziamento è stato risolto nel caso della regionalizzazione della sanità, non vi è ragione per cui non si possa risolvere per segmenti di materie che, a parte l'istruzione, sono poco rilevanti in termini di spesa. E tuttavia il nodo del finanziamento richiede particolare attenzione, onde evitare che le richieste di autonomia siano un pretesto per ottenere l'innalzamento della soglia delle entrate erariali trattenute nei territori regionali (a tal riguardo si ricorda la richiesta della Regione Veneto per trattenere i 9/10 delle entrate da imposte statali prelevate sul territorio regionale), e non piuttosto un'occasione di autonomia finanziaria e responsabilizzazione degli enti decentrati.⁵⁹

Dal punto di vista della teoria economica, esistono robuste ragioni di efficienza che giustificano il Regionalismo differenziato (senza pregiudicare i principi di equità verso le altre Regioni a statuto ordinario) riconducibili alla letteratura sul decentramento⁶⁰. In primo luogo, i divari orizzontali, dal punto di vista demografico, sociale, territoriale, economico e fiscale, e le conseguenti differenze nelle preferenze individuali e collettive, giustificano in un'ottica di efficienza economica la richiesta di differenziazione delle politiche pubbliche. In secondo luogo, la differenziazione e l'aumento della competizione orizzontale hanno il potenziale di innescare processi virtuosi di incremento di efficienza. Infine, le possibilità di sperimentazione, e di individuare *best practices*, rappresentano un ulteriore vantaggio. È opportuno sottolineare che la teoria del decentramento non esclude le asimmetrie tra i destinatari delle

⁵⁶ Per i riflessi finanziari, si veda A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2019, www.astrid-online.it.

⁵⁷ Per una discussione, si veda V. FERRI, *L'Accordo Stato Regioni - Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per una maggiore autonomia. A che punto siamo*. Relazione presentata alla XXXIX Conferenza Scientifica Annuale AISRE "Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e identità territoriali", Bolzano, 17-18 settembre 2018.

⁵⁸ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁹ A. MORRONE, *Populismo referendario*, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁰ W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972, pp. 256. W.E. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n. 3, 1999, pp. 1120-1149.

funzioni assegnate.⁶¹ Pertanto, “il principio che Regioni più efficienti possano esercitare maggiori competenze di quelle assegnate alle Regioni meno efficienti è certamente condivisibile”⁶² e va applicato all’interno delle norme costituzionali e nel rispetto delle modalità di finanziamento che regolano l’attuazione del federalismo fiscale. Inoltre, in un’economia globale, la competizione si svolge tra sistemi regionali (ad esempio Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia verso i *Laender tedeschi*)⁶³ ed è quindi opportuno rispondere alle specifiche esigenze dei territori per aumentarne il potenziale di crescita, che alimenta l’economia nazionale⁶⁴. Per contro, le inefficienze del Regionalismo differenziato si limitano alle minori economie di scala delle Regioni rispetto allo Stato e all’aumento della complessità amministrativa. In altre parole, siamo in presenza di asimmetrie e divari tra territori regionali, di un *gap* tra centro e periferia, di un contrasto tra l’offerta di politiche uniformi del governo centrale e la domanda di adattamento dei Comuni e di autonomia delle Regioni, tutto ciò con principi costituzionali e norme in cerca di applicazione e con Regioni e Comuni che ne richiedono l’applicazione. Tuttavia, a livello centrale sembra esservi una resistenza, un conflitto di interessi tra centro e Regioni, mentre nel caso delle variazioni territoriali dei Comuni, sembra esservi una sostanziale alleanza tra Parlamento e Regioni, che ostacola il processo. Il Regionalismo differenziato, come le altre riforme importanti (federalismo fiscale, riordino territoriale delle Regioni, variazioni territoriali dei Comuni) ha avuto un percorso difficile, tuttora in salita. Eppure, esso consentirebbe di ridurre le distanze tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni a statuto speciale, e non solo dei Comuni di confine, fermo restando che rimarrebbero inalterati le prerogative finanziarie e fiscali dei Comuni e delle Regioni a statuto speciale. In sintesi, l’attuazione del Regionalismo differenziato o del processo di distacco e aggregazione è una scelta politica, alla pari dell’attuazione del federalismo fiscale. Come osservato da Caravita⁶⁵: “(...) per una serie di errori, incomprensioni, forzature politiche e istituzionali, debolezze culturali, la partita è iniziata male e rischia di finire peggio, perdendo quella che potrebbe essere una importante occasione di modernizzazione del paese”.

6. Considerazioni conclusive

In conclusione, la prospettiva di decentramento asimmetrico nel nostro Paese ben si conforma a una razionalità di tipo economico, ma anche ad istanze politico-istituzionali delle periferie verso il centro. Tuttavia, la sua attuazione richiede un impegno parallelo sul fronte delle competenze e delle risorse finanziarie. Il lavoro per la definizione delle intese e per la loro implementazione presenta complessità

⁶¹ C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, pp. 191-228.

⁶² S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*, *op. cit.*, p. 8.

⁶³ L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, Milano, 2007, pp. 152-153.

⁶⁴ C. BURATTI, *Federalismo differenziato*, *op. cit.*, p. 2011.

⁶⁵ B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2019, p. 2.



significative, ma può costituire anche una spinta positiva per riprendere con determinazione il percorso di decentramento. La principale ragione a favore del Regionalismo differenziato è costituita dalla possibilità di differenziare le politiche pubbliche a fronte di divari territoriali e preferenze differenziate. I Comuni di confine tra Regioni a statuto ordinario e speciale presentano interessi specifici e risorse finanziarie e fiscali ineguali, il confronto e la concorrenza tra essi hanno attivato processi di distacco e di aggregazione. Il punto di vista adottato in questo lavoro è che in entrambi i casi si manifesta una insoddisfazione per lo *status quo* che determina l'attivazione di processi decisionali previsti dalle norme vigenti e che sono efficienti sotto il profilo della teoria economica. In particolare, il Regionalismo differenziato può rappresentare un'opportunità anche per dare risposta alle esigenze dei Comuni di confine delle Regioni a statuto ordinario, esigenze che in passato hanno trovato espressione nelle richieste di distacco e di aggregazione verso le Regioni a statuto speciale. La risposta a queste necessità può configurarsi tramite il Regionalismo differenziato e realizzarsi anche se permangono i privilegi finanziari e fiscali delle autonomie regionali.

Quello che sembra configurarsi è quindi un processo in cui il Regionalismo differenziato può rappresentare una via d'uscita rispetto ad asimmetrie istituzionali che sembrano ormai poco giustificate e poco giustificabili, con Regioni che appaiono “troppo” speciali e altre che sono invece troppo “ordinarie” rispetto ad esigenze ed istanze locali. Come ben espresso da Bin⁶⁶: “La vera stranezza, lo ‘scandalo’ del sistema regionale non sta nella ‘specialità’ di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella ‘ordinarietà’ delle Regioni di diritto comune”. Al contempo proprio il Regionalismo differenziato potrebbe mitigare la propensione e l'esigenza dei Comuni a cambiare Regione per accedere a migliori condizioni economico-finanziarie, processo questo che oltretutto, come illustrato sopra, pare oggi sostanzialmente bloccato. Con il Regionalismo differenziato, infatti, viene offerta ai territori la possibilità di ridurre le asimmetrie tra le Regioni, attraverso un percorso che non mira a riportare tutte le Regioni nell'ordinarietà (processo che sarebbe ovviamente estremamente difficoltoso), ma piuttosto estendendo forme di autonomia oltre i confini delle cinque Regioni a statuto speciale.

⁶⁶ R. BIN, *Prospettive della specialità*, *Le Regioni*, n. 3, 2016, p. 442.



Fascicolo numero 26

2021

17 novembre 2021

