

PERCORSI DI REGIONALISMO “DIFFERENZIATO”. PROBLEMI E
PROSPETTIVE*

MARCO MANCINI**

Sommario

1. Considerazioni generali sul modello di regionalismo “differenziato” ex art. 116, comma 3, Cost. - 2. Profili procedurali: le principali questioni problematiche connesse alla fase endoregionale e a quella esoregionale del procedimento di “differenziazione”. - 3. Profili sostanziali: i problemi connessi all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia sul piano legislativo, amministrativo e finanziario. - 4. Prospettive.

Suggerimento di citazione

M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta al convegno “Percorsi di regionalismo differenziato. Problemi e prospettive” svoltosi a Venezia il 3 giugno 2019.

** Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi Ca' Foscari di Venezia.
Contatto: marco.mancini@unive.it

1. Considerazioni generali sul modello di regionalismo “differenziato” ex art. 116, comma 3, Cost.

I percorsi di regionalismo “differenziato” cui fa riferimento il titolo del convegno sono, ovviamente, quelli intrapresi per dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. dal Veneto, dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna ormai più di due anni orsono, proceduti parallelamente ed approdati alle tre bozze di intesa sulla parte generale sottoscritte il 25 febbraio scorso dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai tre Presidenti delle Regioni¹, la cui sorte è ora subordinata alle determinazioni del nuovo Governo (c.d. “Conte bis”).

Il tema del regionalismo “differenziato”, rimasto sopito per alcuni anni, è così prepotentemente riemerso nel corso dell'ultimo biennio, come dimostrano il numero sempre crescente di contributi dottrinali comparsi sulle riviste specializzate e di convegni di carattere scientifico o divulgativo rivolti ad indagarne i risvolti problematici. Non poteva pertanto mancare una giornata di studi *in subiecta materia* presso l'Ateneo veneziano, tanto più utile ed opportuna in considerazione delle indubbie peculiarità che hanno connotato e connotano (sia sul piano procedurale che su quello contenutistico-sostanziale) il percorso del Veneto, Regione che ha avanzato le più spiccate rivendicazioni autonomistiche, a livello quantitativo e qualitativo.

Prima di procedere oltre preciso che il compito assegnatomi, circoscritto alla mera introduzione ai lavori, mi consente di limitarmi ad indicare i molteplici nodi problematici aperti senza al contempo essere investito dell'onere di cercare di districarli. Incombenza che graverà sui relatori che seguiranno.

Ebbene, l'art. 116, comma 3, Cost.² prevede la facoltà per lo Stato di attribuire alle Regioni ordinarie, dietro loro richiesta, in presenza di determinati presupposti e a conclusione di un procedimento complesso articolato in più fasi, forme e condizioni di autonomia ulteriori rispetto a quelle di cui già dispongono a tenore del dettato costituzionale, riguardo a tutte le materie di competenza concorrente e a tre materie di competenza esclusiva statale espressamente indicate. Si intenderebbe così dare vita,

¹ I testi sono reperibili all'indirizzo www.affariregionali.gov.it.

² Riguardo al quale v., in generale, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, 55 ss.; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Utet, Torino, 2006, 2178 ss.; A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, 328 ss.

mediante una deroga all'ordinario riparto costituzionale delle competenze³ e sulla scorta di ben note esperienze comparatistiche, ad un modello di regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”⁴ nell'ambito del quale ciascuna Regione, in ragione dei propri interessi e delle proprie peculiarità e specificità, sarebbe posta in condizione di acquisire forme e livelli di autonomia più ampi rispetto a quelli previsti dalla Costituzione. Si assisterebbe in tal modo alla nascita, come è stato osservato⁵, di un *tertium genus* di Regione. Alle Regioni ordinarie, riguardo alle quali continuerebbe a ricevere applicazione l'ordinario regime costituzionale di riparto delle competenze, e alle Regioni speciali, che continuerebbero a disporre del regime “speciale” di competenze previsto dai rispettivi statuti approvati con legge costituzionale, si affiancherebbero infatti le Regioni “differenziate”, titolari di un regime di competenze “misto”, risultante dalla combinazione tra quello costituzionale ordinario e quello “differenziato” disciplinato dalle rispettive “leggi di differenziazione” e dalle intese che ne sono poste a base.

A livello attuativo, le scarse indicazioni contenute nella disposizione costituzionale e la mancanza di una legge attuativa, dai più ritenuta opportuna ma non necessaria⁶, determinano l'insorgenza di molteplici questioni problematiche, tanto sul piano procedurale quanto su quello

³ Attraverso la tecnica della “decostituzionalizzazione formale”, come osserva M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di) *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2003, 139.

⁴ Sulle diverse denominazioni attribuite in dottrina all'istituto v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6, 2019, 1 ss.

⁵ G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetria nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 256 ss. *Contra* V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5, 2018, 3, che parla di «sottocategoria di ente regionale»; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 10, ad avviso del quale si tratta piuttosto di una mera “differenziazione” nel *quantum* delle competenze.

⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007, 154; A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Ist. fed.*, 2008, 57. La disposizione costituzionale risulterebbe quindi autoapplicativa, come rilevato *ab initio* da B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 144. In senso analogo M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 146 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *www.dirittoestoria.it*, 15, 2017, 8, ad avviso del quale non vi sono problemi attuativi ma solo interpretativi. *Contra* A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019, 7 ss., il quale reputa necessaria una legge attuativa, anche solo al fine di definire scelte generali valide per tutte le Regioni, pur riconoscendo che ciò non inficia l'immediata esecutività della disposizione costituzionale. A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 19,13, ritiene opportuna una «legge statale di principio», contenente «disposizioni generali», pur riconoscendone l'efficacia meramente persuasiva e non vincolante rispetto alla successiva “legge di differenziazione”. Si ricordi al riguardo che il 21 dicembre 2007 era stato approvato in Consiglio dei Ministri un disegno di legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non presentato alle Camere a causa della successiva crisi del Governo Prodi II.

sostanziale, per la risoluzione delle quali utili indicazioni potranno trarsi proprio dallo svolgimento dell'*iter* intrapreso dalle tre Regioni capostipiti.

Prima di passare in rassegna tali nodi problematici è opportuna una premessa di carattere metodologico: l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrà sempre e comunque avvenire, per richiamare un'espressione di Daniela Mone⁷, in modo “conforme a Costituzione”, attraverso il corretto bilanciamento delle legittime pretese regionali di “differenziazione” con le ineludibili istanze unitarie di cui all'art. 5 della Carta. Quanto appena detto assume rilievo, in linea generale, sotto almeno tre diversi profili, cui è possibile in questa sede soltanto sommariamente accennare, con riserva di svilupparli in seguito, in riferimento ai singoli aspetti problematici rispetto ai quali assumeranno specifico rilievo.

In primo luogo, occorrerà garantire il rigoroso rispetto del ruolo e delle prerogative costituzionali propri di ciascuno dei soggetti istituzionali statali, regionali e locali coinvolti nel procedimento di “differenziazione”.

In secondo luogo, al fine di salvaguardare l'uniforme godimento e tutela dei c.d. diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale e di evitare discriminazioni tra cittadini o addirittura tra intere comunità territoriali, l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia dovrà svolgersi in pieno ossequio non solo ai principi di coesione sociale, solidarietà⁸ ed uguaglianza⁹ di cui agli artt. 2 e 3 della Carta, ma anche al principio di solidarietà interterritoriale implicitamente desumibile dall'art. 119 Cost., laddove pone a carico del legislatore statale l'obbligo di istituire un fondo perequativo le cui risorse debbono essere destinate ai territori con minore capacità fiscale per abitante.

In terzo ed ultimo luogo, dovrebbe tenersi fede alla *ratio* dell'istituto in parola, che è quella di favorire il passaggio da un “regionalismo dell'uniformità” ad un “regionalismo della differenziazione”, per cui non potrebbe procedersi, in linea di principio, all'attribuzione indiscriminata a tutte le Regioni o a gran parte di esse di regimi di autonomia “differenziata” simili o addirittura identici, dovendosi piuttosto preliminarmente valutare e verificare, rispetto a ciascuna Regione istante, l'effettiva sussistenza delle

⁷ D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaAIC*, 1, 2019.

⁸ Su questo tema v. V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *www.federalismi.it*, 13, 2019, 9 ss.

⁹ Sui rischi di arrecare un *vulnus* al principio di uguaglianza formale e sostanziale v. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *le Regioni*, 2017, 634; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost. Profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione di diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2, 2018, 6; M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3, 2018, 1 ss.

specifiche ragioni addotte a sostegno della richiesta idonee a giustificare il riconoscimento del peculiare regime di competenze di cui all'art. 116, comma 3, Cost.¹⁰.

Sono queste le coordinate costituzionali alle quali occorrerà fare costantemente riferimento per la risoluzione delle diverse questioni problematiche che si verranno di volta in volta a prospettare.

2. Profili procedurali: le principali questioni problematiche connesse alla fase endoregionale e a quella esoregionale del procedimento di “differenziazione”

Venendo specificamente a trattare dei profili procedurali, a partire dalla fase endoregionale, non presenta particolari problemi interpretativi la questione relativa all'individuazione dell'organo regionale titolare dell'iniziativa e del potere decisionale ultimo in ordine alla sottoscrizione o meno dell'intesa. Ferma la legittimazione delle fonti regionali a dettare la disciplina al riguardo, la prassi finora seguita prevede l'inevitabile coinvolgimento di entrambi gli organi della Regione. Alla Giunta, infatti, viene solitamente ascritto un ruolo di iniziativa e di impulso, destinato ad esplicarsi mediante la predisposizione di un testo base contenente la precisa e dettagliata indicazione delle maggiori forme di autonomia rivendicate, la conduzione delle trattative con il Governo (anche attraverso apposite strutture tecniche all'uopo predisposte) e la sottoscrizione dell'intesa eventualmente raggiunta a mezzo del suo Presidente. Il Consiglio, invece, è investito di poteri decisionali e di controllo, che vanno dall'approvazione del testo-base predisposto dalla Giunta al conferimento al suo Presidente del mandato a trattare con il Governo, dal costante aggiornamento sullo stato delle trattative fino alla deliberazione conclusiva sul testo dell'intesa eventualmente stipulata e all'autorizzazione al Presidente a sottoscriverla.

¹⁰ Questo è il motivo per cui già nelle intese dovrebbero essere espressamente indicate per ciascuna Regione le specificità che giustificano il procedimento di “differenziazione” e per cui non è possibile concludere un'unica intesa (ed emanare un'unica successiva “legge di differenziazione”), con più Regioni, ma sono piuttosto necessari un'intesa e una “legge di differenziazione” distinti per ciascuna Regione istante. In tal senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 167; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 17. Le tre intese del 25 febbraio 2019 richiamano genericamente «le specificità proprie della Regione ... immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo», senza ulteriori indicazioni. Sulla genericità di tale riferimento v. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 8, 2019, 10. Particolarmente suggestiva l'espressione adoperata di recente da M. BERTOLISSI, in *Corriere del Veneto*, 11 ottobre 2019, il quale parla di «un abito tailor made», confezionato su misura per ciascuna Regione. Al riguardo v. anche A. SPADARO, *Appunti*, cit., 3, in base al presupposto per cui la “differenziazione” è elemento proprio di ogni ordinamento multilivello.

Maggiori profili problematici presenta invece la questione relativa alla consultazione degli enti locali, soprattutto riguardo alle modalità di svolgimento e alla collocazione temporale nell'ambito del procedimento di “differenziazione”. Quanto al primo profilo, vi è ampia concordia di vedute in dottrina intorno al fatto che la consultazione debba passare attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali o, in via subordinata, in caso di sua mancata istituzione, attraverso le associazioni rappresentative degli enti locali¹¹. Risulta peraltro opportuno il coinvolgimento anche delle rappresentanze degli enti locali non territoriali, in modo da acquisire il punto di vista degli *stakeholders*, delle diverse forze economico-sociali che compongono la comunità territoriale di riferimento¹². In ordine al secondo profilo, il coinvolgimento degli enti locali dovrebbe essere ampio e svolgersi lungo tutto l'arco del procedimento di “differenziazione” e non solo prima dell'avvio dell'*iter*, in modo da consentire loro di pronunciarsi sia sul testo originario in base al quale avviare le trattative che su quello conclusivo, risultante all'esito delle trattative stesse e destinato a sfociare nell'intesa¹³. Ciò al fine di non sminuire eccessivamente il ruolo degli enti locali, già di per sé svilito dal fatto che il loro parere, seppur obbligatorio, non è vincolante, per cui risulta privo di efficacia giuridica e provvisto di valenza meramente politica.

Qualche considerazione in più merita di essere spesa riguardo al *referendum* consultivo della popolazione regionale indetto, pur in assenza di un'espressa previsione costituzionale in tal senso, dal Veneto e dalla Lombardia e celebrato il 22 ottobre del 2017 a seguito del via libera da parte della Corte costituzionale¹⁴. Come noto, la Corte ha ritenuto legittimo lo

¹¹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *le Regioni*, 2007, 667; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 2008, 33; E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *le Regioni*, 2011, 215 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 13; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, 122.

¹² Ciò in quanto l'attivazione della “clausola di differenziazione” coinvolge la Regione non come ente bensì come comunità, comprensiva perciò non soltanto della popolazione regionale ma anche degli enti territoriali infraregionali, come rilevato ancora una volta da S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., 684. In tal senso già E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL*, cit., 215, ad avviso dei quali gli enti locali debbono essere intesi come istituzioni e non come popolazioni.

¹³ In tal senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 171; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 8; M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 122; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 20.

¹⁴ C. cost., 25 giugno 2015, n. 118, in *Giur. cost.*, 2015, 919 ss., con osservazione di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, *ivi*, 939 ss., riguardo alla quale v. anche F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 2015, 759 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi*

svolgimento della consultazione referendaria, mediante la quale si invitava la popolazione veneta a pronunciarsi in ordine alla richiesta o meno delle ulteriori forme o condizioni di autonomia, chiarendo però che essa: 1) deve precedere le diverse fasi che compongono il vero e proprio procedimento di “differenziazione” delineato dall'art. 116, comma 3, Cost., costituendone una fase anteriore, indipendente e non sovrapponibile; 2) ha carattere meramente consultivo ed un'efficacia meramente politica, per cui non può condizionare in alcun modo l'avvio e lo svolgimento del successivo procedimento di “differenziazione”. Le argomentazioni della Corte, però, come è stato sottolineato, conferiscono alla consultazione referendaria e ai suoi esiti una connotazione marcatamente “plebiscitaria”¹⁵ e “populista”¹⁶. Il *referendum*, infatti, secondo la Corte, può svolgersi soltanto in epoca antecedente all'avvio dell'*iter* prescritto dall'art. 116, comma 3, Cost. e quindi in un momento in cui non vi è stata ancora alcuna iniziativa da parte degli organi regionali di vertice, in assenza cioè di una delibera consiliare o giuntalesca contenente la precisa indicazione degli ambiti materiali e delle forme di autonomia investiti dalla richiesta di “differenziazione”. Il corpo elettorale regionale, quindi, verrebbe chiamato ad esprimersi, in modo del tutto inconsapevole, su un quesito generico¹⁷, se non addirittura su una mera «*questione di principio, sostanzialmente priva di alternative*»¹⁸, non essendo minimamente al corrente dei contenuti della richiesta che gli organi regionali intenderebbero presentare al Governo e degli obiettivi che intenderebbero perseguire anche

regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile, in *www.federalismi.it*, 20, 2015; C. PETRILLO, *Il referendum consultivo regionale tra “vecchi” limiti sostanziali e “nuovi” limiti formali: l'approdo della sent. n. 118 del 2015*, in *Neldiritto*, 2015, 2274 ss.; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *le Regioni*, 2015, 1141 ss. Critiche e perplessità di vario segno e genere nei riguardi della pronuncia della Corte vengono espresse dallo stesso G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale*, cit.; M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3, 2017, 4; O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2019; G. BOGGERO, *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 18.

¹⁵ G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale*, cit., 11; A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *le Regioni*, 2017, 325.

¹⁶ Già dal titolo A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *www.federalismi.it*, 20, 2017.

¹⁷ Di contrario avviso Tar Veneto, Sez. I, ord. 6 settembre 2017, n. 401, e Trib. Venezia, ord. 25 settembre 2017, riguardo alla quale v. F. FERRARI, *Referendum veneto: sentenza sorprendente del Tribunale di Venezia*, in *www.laCostituzione.info*, 28 settembre 2017, rese in prossimità dello svolgimento del *referendum*, che hanno respinto l'istanza di sollevazione della questione di legittimità costituzionale nei riguardi della legge regionale sul presupposto che il quesito garantisca la libertà di espressione del voto da parte degli elettori.

¹⁸ Come suggerisce G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., 32.

sul piano delle politiche pubbliche relative alle diverse materie coinvolte. In tal modo, quindi, l'indizione del *referendum* assume la configurazione di un vero e proprio «*appello al popolo*»¹⁹ volto ad ottenere, nell'eventualità di un prevedibile, auspicato esito positivo, una sorta di “mandato in bianco”²⁰ a favore degli organi regionali, spendibile sul piano politico e mediatico nel corso delle successive trattative con il Governo²¹.

Passando alla successiva fase esoregionale, deputata alle trattative tra Regione e Governo e destinata a culminare nella stipulazione dell'intesa, occorre segnalare la presenza dell'unica disposizione attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost., l'art. 1, c. 571, l. n. 147/2013²², ove si prevede che la Regione istante debba rivolgere l'invito a negoziare al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli Affari Regionali, i quali hanno l'obbligo di avviare le trattative entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Al riguardo, le questioni interpretative di maggior rilievo attengono alla natura del termine prescritto per l'avvio delle trattative, dai più ritenuto ordinatorio e non perentorio²³, e alla possibile configurazione in capo al Governo di un vero e proprio obbligo di avviare le trattative. Sotto quest'ultimo profilo, parte della dottrina²⁴ ritiene che il Governo, in ossequio al principio di leale collaborazione, abbia quantomeno l'obbligo di avviare le trattative ma non ovviamente quello di stipulare l'intesa, qualora non sia stato raggiunto l'accordo con la Regione istante; altri²⁵, invece, anche sulla scorta di quanto previsto dalla Corte costituzionale riguardo alle intese con le confessioni religiose acattoliche, ritengono che la scelta di avviare o meno le trattative

¹⁹ Così, ancora. G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., 40, che parla anche di «*indirizzo di un indirizzo*», di «*appello ai sentimenti*».

²⁰ Sul punto ancora G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., 5.

²¹ Peralto, si tratta di un *referendum* (e di un mandato) del tutto inutile, come sottolinea R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *le Regioni*, 2016, 221 ss., siccome diretto sostanzialmente ad autorizzare il Presidente della Giunta a fare qualcosa che già era legittimato a fare in virtù dell'art. 116, comma 3, Cost. Concetto ribadito dallo stesso A. nello scritto successivo *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6, 2019, 1. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezioni*, in *le Regioni*, 2017, 699 ss., a sua volta, sottolinea l'inutilità dell'«*appello al popolo*» in una Regione saldamente governata da più di 20 anni da maggioranze politiche apertamente favorevoli all'accrescimento dell'autonomia e quindi portatrici di un indirizzo politico già ampiamente suffragato sul piano elettorale.

²² Riguardo alla quale v. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014.

²³ Propendono per la natura meramente ordinatoria S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1, 2019, 6; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., 9.

²⁴ G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., 8.

²⁵ R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5, 2019, 18, il quale richiama C. cost., 10 marzo 2016, n. 52; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 9.

assuma la configurazione di un atto politico rimesso alla libera disponibilità del Governo.

Per il resto, in assenza di precise disposizioni ed indicazioni di carattere temporale e procedurale, la fase delle trattative è destinata a svolgersi nella più assoluta libertà delle forme e ad essere regolata dal confronto politico tra il Governo e le Regioni istanti, come dimostra la prassi sinora seguita. Le trattative tra il Governo e le tre Regioni istanti, infatti, svoltesi nella più assoluta segretezza e informalità, mediante una serie di tavoli bilaterali ed incontri politico-istituzionali tra i rappresentanti e i tecnici del Dipartimento per gli Affari regionali, da un lato, e le delegazioni trattanti regionali, dall'altro, sono sfociate, dapprima, al termine della scorsa legislatura, negli accordi preliminari del 28 febbraio 2018²⁶. Nel corso dell'attuale legislatura le trattative sono state riaperte²⁷ e, dopo la decisa accelerazione impressa per comune volontà delle parti che ha condotto alla sottoscrizione delle bozze di intesa del 25 febbraio scorso²⁸, hanno subito un brusco arresto a causa delle divergenze di vedute create tra le due forze politiche che sostenevano il precedente Governo riguardo, in particolare, alle materie e alle risorse da trasferire e alle procedure da seguire. Le tre bozze di intesa, allo stato, sono congelate in attesa delle determinazioni del nuovo Governo, che pare intenda far precedere alla stipulazione degli accordi definitivi l'emanazione di una legge-quadro attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost.

Questioni di ben maggior spessore problematico si pongono riguardo alla successiva fase esoregionale, quella parlamentare diretta all'approvazione della "legge di differenziazione". La *vexata quaestio*, in questo caso, è quella del rapporto tra intesa e legge di "differenziazione" e, in particolare, della possibilità o meno di emendare la prima nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della seconda. Detta questione, laddove isolatamente considerata, parrebbe assumere rilievo soltanto sul piano delle fonti del diritto, in merito alla natura meramente formale o sostanziale della "legge di differenziazione"; in realtà, ad una più attenta analisi, emergono le implicazioni spiegate anche sul diverso piano della forma di Governo, in ordine al ruolo che si intende riconoscere al Parlamento quale depositario della sovranità e dell'identità nazionale: mero controllore dell'operato politico

²⁶ Riguardo ai quali v. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2018; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaAIC.it*, 4, 2018, 343 ss.

²⁷ È opportuno al riguardo segnalare che nelle comunicazioni alle Camere il Governo si era impegnato a dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. e ad assecondare i processi in atto e che specifiche indicazioni al riguardo erano contenute anche nel c.d. "contratto di governo" all'art. 19, che definiva quella del regionalismo "differenziato" una «*questione prioritaria*».

²⁸ I testi, come detto, sono reperibili all'indirizzo *www.affariregionali.gov.it*.

del Governo oppure, come auspicato dall'appello sottoscritto da un gruppo di costituzionalisti²⁹, vero e proprio codecisore?

La risposta al quesito in oggetto, peraltro, condiziona e risulta condizionata dalla risoluzione di altre questioni ad essa strettamente connesse, quale quella relativa all'individuazione del soggetto e dell'atto in capo ai quali radicare l'effettiva titolarità del potere di attribuire alle Regioni il regime di autonomia “differenziata” ex art. 116, comma 3, Cost.: il Governo con l'intesa o il Parlamento con la legge di “differenziazione”? Oppure quelle relative al tipo di fonte da utilizzare (solo la legge o anche gli atti con forza di legge?) e al procedimento da seguire, soprattutto laddove si riconosca la possibilità di emendare l'intesa, in assenza di specifiche disposizioni al riguardo nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari.

Secondo una tesi minoritaria, sarebbe il Governo mediante l'intesa ad attribuire alle Regioni le ulteriori forme e condizioni di autonomia, per cui la “legge di differenziazione”, similmente a quella di approvazione delle intese con le confessioni religiose acattoliche ex art. 8, comma 3, Cost., non potrebbe apportare alcun emendamento all'intesa stipulata *inter partes* e assumerebbe perciò la natura di legge di mera approvazione³⁰.

La dottrina maggioritaria propende per la tesi esattamente opposta, secondo cui è il Parlamento a detenere l'effettivo potere decisivo in ordine all'attribuzione del regime di autonomia “differenziata” e, conseguentemente, la “legge di differenziazione” riveste la natura di legge sostanziale, abilitata ad innovare i contenuti dell'intesa. Questa tesi si fonda sul riconoscimento del ruolo centrale che deve essere riconosciuto al Parlamento nel procedimento di “differenziazione” per una molteplicità di ragioni di carattere formale e sostanziale. Sul piano formale, assume rilievo il tenore letterale del dettato costituzionale, in virtù del quale appare incontrovertibile che è la “legge di differenziazione” e non l'intesa, che ne costituisce soltanto un antecedente logico necessario ma non sufficiente³¹, ad “attribuire” le ulteriori forme e

²⁹ Reperibile in *www.federalismi.it*, 5, 2019.

³⁰ Questa posizione è stata sostenuta da A. D'ATENA e S. MANGIAMELI nel corso delle loro Audizioni di fronte alla Commissione Parlamentare per le questioni regionali ed è condivisa, seppur con varietà di sfumature ed accenti, da N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV. (a cura di), *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 56; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *www.federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 4; S. MANGIAMELI, *Appunti, cit.*, 668; M. CARLI, *Diritto regionale, cit.*, 122; D. MONE, *Autonomia differenziata, cit.*, 277 ss.

³¹ V. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, cit.*, 163 ss., ad avviso del quale l'intesa sarebbe priva di efficacia costitutiva in assenza della successiva approvazione della “legge di differenziazione” che ne determinerebbe l'immissione nell'ordinamento con forza normativa; R. DICKMANN, *Note, cit.*, 7, ad avviso del quale l'intesa è priva della natura di fonte del diritto, trattandosi di «atto negoziato, di accordo bilaterale di diritto pubblico, che dal punto di vista giuridico vale a legittimare la competenza della legge ordinaria rinforzata in luogo della legge costituzionale per

condizioni di autonomia alle Regioni, in conseguenza di una scelta facoltativa ed eventuale (“possono” e non debbono) delle Camere³². Ancor più pregnanti risultano le ragioni di carattere sostanziale, connesse alla necessità di ascrivere al Parlamento un ruolo di vera e propria codecisione nell'ambito del procedimento di “differenziazione”, in ragione delle implicazioni spiegate sul piano della forma di Governo e della stessa forma di Stato anche a cagione del mutamento ontologico dello *status* delle Regioni istanti che ne deriva. Le Camere, in buona sostanza, quali organi direttamente rappresentativi del corpo elettorale e depositarie della sovranità nazionale, devono essere messe in grado, attraverso l'esercizio della loro facoltà di emendare, di determinare direttamente il contenuto dei diversi regimi di autonomia “differenziata” da attribuire alle Regioni, senza essere obbligate a recepire acriticamente quelli determinati dall'intesa, in modo da consentire la coniugazione delle legittime istanze di “differenziazione” avanzate dalle Regioni con le ineludibili istanze unitarie di cui sono garanti³³.

Come è stato però correttamente rilevato³⁴, il ruolo centrale ascrivito al Parlamento deve essere controbilanciato dal rispetto dei principi di “bilateralità” e leale collaborazione, consacrati dall'art. 116, comma 3, Cost. laddove prevede l'espressa subordinazione dell'approvazione della “legge di differenziazione” al previo raggiungimento dell'intesa e, implicitamente, al rispetto del suo contenuto («*sulla base di un'intesa*»). Ne deriva che, anche qualora si riconoscesse alle Camere la facoltà di emendare il disegno di “legge di differenziazione” nel quale è stata trasfusa l'intesa, queste ultime non potrebbero in alcun caso procedere all'approvazione definitiva del testo

derogare al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.»; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 277; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 15 ss.

³² F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 312; S. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” (ed un'incerta adolescenza ...)* del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 333; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *le Regioni*, 2012, 102; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, 2017, 645; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 8 ss., ad avviso del quale si tratta di «*scelta politica che non è affatto costretta a muoversi “a rime obbligate” rispetto ad una opzione costituzionale predefinita di cui essa costituisca necessario sviluppo*» e le Regioni dispongono riguardo alle ulteriori forme di autonomia di una mera aspettativa.

³³ In tal senso, seppur con varietà di argomentazioni, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 24 ss.; R. DICKMANN, *Note*, cit., 9, 12; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 15 ss.

³⁴ Ancora M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 27.

emendato, senza prima avere concordato le modifiche apportate con la Regione istante, in ossequio all'ottica negoziale che ispira la determinazione del contenuto del regime di autonomia “differenziata”. Il Parlamento, quindi, in assenza del previo consenso della Regione istante, non potrebbe in alcun caso approvare unilateralmente una “legge di differenziazione” il cui contenuto differisca in tutto o in parte da quello dell'intesa, a pena della sua illegittimità costituzionale per violazione dei principi precedentemente richiamati.

Sul piano procedurale, vi è un generale consenso in dottrina circa la necessità di utilizzare la legge formale con conseguente impossibilità di ricorrere agli atti con forza di legge³⁵, circa la facoltà di assumere l'iniziativa da parte di entrambi i soggetti interessati, vale a dire il Governo e la Regione istante³⁶, e circa la necessità di utilizzare il procedimento ordinario³⁷.

Proprio all'interno di quest'ultimo procedimento occorrerà ricercare un *modus procedendi* che consenta di coniugare la facoltà delle Camere di partecipare alla determinazione del contenuto della “legge di differenziazione” -anche attraverso l'esercizio del potere emendativo- con la necessaria ricerca del consenso della Regione istante imposta dai principi di “bilateralità” e leale collaborazione.

Le soluzioni ipotizzate al riguardo si differenziano in ragione della previsione di un coinvolgimento successivo o preventivo delle Camere nella determinazione dei contenuti del regime di “differenziazione”. Nel primo

³⁵ Sul punto, con varietà di argomenti, P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *le Regioni*, 2018, 173; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 34. Critiche nei riguardi della proposta formalmente avanzata dal Veneto di procedere con legge delega sono state avanzate da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 173; E. CATELANI, *Nuove richieste*, cit., 14 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *www.federalismi.it*, 37, 2018, 23; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 279. Favorevole invece L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 361 ss., anche in considerazione del fatto che il meccanismo della delegazione legislativa era stato utilizzato in occasione delle precedenti ondate di trasferimenti delle funzioni amministrative alle Regioni.

³⁶ Sul punto, in particolare, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169. Secondo V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 6, si tratterebbe di iniziativa libera, rimessa all'esercizio di ciascuno dei soggetti elencati all'art. 71 Cost. Altri, invece, come N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 280, e R. DICKMANN, *Note*, cit., 18, ritengono si tratti di iniziativa riservata al Governo. Altri ancora, come M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 135; S. AGOSTA, *L'infanzia “difficile”*, cit., 328; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2178; G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari”*, cit., 19; O. CARAMASCHI, *Il referendum*, cit., 6, ritengono che l'iniziativa sia riservata alla Regione interessata.

³⁷ Secondo M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 32 ss, ciò deriva dal fatto che si tratta di una legge provvista di forza passiva rinforzata. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 174 e G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., 10, rilevano piuttosto che si tratta di una legge in materia costituzionale ex art. 72, comma 4, Cost., in virtù degli effetti che spiega in generale sui rapporti Stato-Regioni e sullo *status* costituzionale di alcune Regioni.

caso, si tratterebbe di consentire la presentazione degli emendamenti per poi procedere all'immediata interruzione del procedimento al fine di consentire un'interlocuzione governativa su di essi con la Regione interessata, i cui esiti determinerebbero di fatto l'esito fausto o infausto del successivo *iter* parlamentare di approvazione del disegno di "legge di differenziazione"³⁸. Nel secondo caso, preferibile per ragioni di economia procedurale e di speditezza dei tempi, si anticiperebbe l'interlocuzione con le Camere alla fase delle trattative, nell'arco di tempo compreso tra la conclusione dell'intesa e la sua sottoscrizione, similmente a quanto avveniva nel procedimento di approvazione degli statuti regionali in epoca antecedente alla Novella del 1999. In pratica, le Commissioni parlamentari verrebbero chiamate ad esprimersi sulla bozza di intesa mediante pareri e atti di indirizzo che, seppur privi di efficacia giuridica, assumerebbero indubbio rilievo politico, siccome volti a rendere anticipatamente edotti il Governo e la Regione istante della posizione delle Camere. Questa interlocuzione anticipata avrebbe il pregio, in caso di assenso parlamentare, di determinare una sorta di "blindatura" del testo dell'intesa e di consentire di preconizzare un esito fruttuoso dell'*iter* parlamentare; viceversa, in caso di dissenso parlamentare, il vantaggio sarebbe quello di consentirne la manifestazione in un momento in cui potrebbe essere ancora superato mediante un *surplus* di trattative in modo da evitare un successivo procedimento parlamentare irto di ostacoli difficilmente sormontabili³⁹.

Le questioni appena passate in rassegna assumono particolare rilievo in considerazione delle contrastanti posizioni espresse dai diversi soggetti istituzionali coinvolti nei procedimenti di "differenziazione" sinora avviati e, in particolare, dalle due diverse forze politiche che sostenevano il precedente Governo. Come noto, infatti, i Presidenti di due delle tre Regioni istanti (Veneto⁴⁰ e Lombardia), il Ministro degli Affari Regionali e il Presidente del Senato (quest'ultima non ufficialmente) affermavano risolutamente la tesi

³⁸ Riguardo a tale *modus procedendi* e alle sue implicazioni v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165; L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 331; R. DICKMANN, *Note*, cit., 16 ss.; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 20.

³⁹ Sul punto v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 26 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 278 ss.; R. DICKMANN, *Note*, cit., 4; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 13, 2019, 4. Favorevoli a questa soluzione anche G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischio di eccessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2019, n. 9, 17; A. SPADARO, *Appunti*, cit., 13. Sui diversi, possibili sviluppi procedurali v., di recente, S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione*, in *www.federalismi.it*, 18, 2019.

⁴⁰ V. l'intervista rilasciata al *Corriere della Sera* del 1° marzo 2019, 3, dal Presidente veneto Zaia il quale, pur dichiarandosi possibilista in ordine al coinvolgimento preventivo delle Commissioni parlamentari, ha continuato a sostenere la tesi della inemendabilità dell'intesa.

dell'inemendabilità parlamentare delle intese e della conseguente compressione del ruolo delle Camere all'interno del procedimento di “differenziazione”. Viceversa, il Presidente dell'Emilia-Romagna, il Presidente della Camera⁴¹, il Presidente del Consiglio⁴², i Ministri e i parlamentari del Movimento 5 Stelle hanno ribadito a più riprese il ruolo centrale che a loro avviso deve essere riservato alle Camere con conseguente possibilità per le stesse di emendare l'intesa e hanno auspicato il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari già nella fase conclusiva delle trattative tra Governo e Regioni istanti.

3. Profili sostanziali: i problemi connessi all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia sul piano legislativo, amministrativo e finanziario

Profili problematici di non minore rilievo si ravvisano, sul piano sostanziale, in ordine all'individuazione delle forme e condizioni ulteriori di autonomia di cui potrebbero disporre le Regioni istanti all'esito del procedimento di “differenziazione”, sul piano legislativo, amministrativo e finanziario. Vi è al riguardo, anzitutto, la necessità di procedere alla definizione degli ambiti materiali⁴³ e, all'interno di essi, dei singoli contenuti suscettibili di “differenziazione”.

Sotto questo profilo, già sul piano legislativo si impongono alcuni ordini di considerazioni. *In primis*, vi è l'obiettivo difficoltà di individuare con esattezza e precisione gli ambiti materiali, i contenuti e i limiti della “differenziazione”, in presenza di un quadro costituzionale ordinario di riparto delle competenze già di per sé incerto e malfermo. È ben noto che la regola geometrica quasi euclidea mediante la quale l'art. 117 novellato pretendeva di regolare il riparto delle competenze legislative attraverso l'indicazione di elenchi di materie è stata ormai travolta dagli interventi della Corte costituzionale succedutisi nel corso dei 18 anni della sua vigenza. Il pensiero corre alla creazione in via pretoria di istituti quali la “chiamata in sussidiarietà” o le

⁴¹ Da ultimo, anche in occasioni delle dichiarazioni rilasciate ai giornalisti durante la c.d. “cerimonia del ventaglio”.

⁴² Il Presidente del Consiglio Conte, nella sua lettera aperta rivolta ai cittadini lombardi e veneti pubblicata sul *Corriere della Sera* del 21 luglio 2019, ha sottolineato i rischi, in termini di illegittimità costituzionale, derivanti dalla frettolosa approvazione di un'intesa non sufficientemente ponderata e dal mancato, pieno ed effettivo coinvolgimento del Parlamento nella sua approvazione. Pochi giorni dopo, durante il *question time* alla Camera in data 24 luglio 2019, dietro richiesta dell'On. Fornaro, lo stesso Conte ha espressamente parlato della necessità di un passaggio presso le Commissioni parlamentari delle pre-intese eventualmente raggiunte.

⁴³ Per una rassegna delle rivendicazioni avanzate nelle diverse materie “differenziabili” dalle tre Regioni che hanno avviato il procedimento di “differenziazione” si veda F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *www.federalismi.it*, 6, 2019.

materie “trasversali” e di criteri quale quello di “prevalenza” e agli effetti che ne sono conseguiti in termini di “smaterializzazione” delle materie⁴⁴ e di riscrittura dell’art. 117 anche e soprattutto sotto il profilo dell’apposizione di ulteriori limiti all’autonomia legislativa regionale rispetto a quelli espressamente previsti dalla Costituzione attraverso l’inclusione delle materie nei diversi elenchi. Il quadro delle competenze, insomma, presenta oggi confini mobili e fluidi e le incertezze che lo connotano non possono non riflettersi anche sui procedimenti di “differenziazione”⁴⁵.

In secondo luogo, non va sottaciuta la possibilità di ravvisare l’esistenza di materie che, seppur incluse tra quelle richiamate dall’art. 116, comma 3, Cost., risultino però almeno in parte (in relazione a determinati profili) “ontologicamente” insuscettibili di “differenziazione”, in virtù delle istanze unitarie che sottendono⁴⁶ o della presenza di espresse disposizioni costituzionali che paiono precludere, *ab imis*, ogni eventuale operazione in tal senso⁴⁷. In particolare, poi, tra le materie “differenziabili” ve ne sono alcune, quali la sanità e l’istruzione, che possono definirsi “sensibili” perché incidono sui diritti fondamentali alla salute e allo studio, riguardo alle quali -sempre in ossequio alla chiave di lettura dell’attuazione conforme a Costituzione- si avverte con maggiore urgenza la necessità di scongiurare il rischio dell’introduzione di trattamenti differenziati nei livelli di godimento dei diritti di cittadinanza da parte delle diverse comunità territoriali. In linea di principio, pertanto, il procedimento di “differenziazione” dovrebbe essere utilizzato in modo estremamente rigoroso, soltanto in riferimento alle materie espressamente e tassativamente elencate dall’art. 116, comma 3, Cost.⁴⁸, interpretate in senso restrittivo e non espansivo dell’autonomia regionale alla luce della lettura limitativa e “centralista” della Corte costituzionale. In senso contrario vi è chi postula la possibilità per le Regioni di richiedere un regime di autonomia legislativa “differenziata” anche in ordine alle materie residuali

⁴⁴ Per richiamare l’espressione adoperata da F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie” Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁴⁵ Cfr. al riguardo, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 173; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., 629 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 13 ss.; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., 15 ss.

⁴⁶ Parla di «materie strutturalmente non devolvibili» M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 13, in riferimento al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, all’“ambiente”, alle “grandi opere di trasporto e navigazione” e alla “produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell’energia”. Sul punto anche A. SPADARO, *Appunti*, cit., 8 ss., e, con particolare riguardo alle “politiche attive del lavoro”, E. CASTORINA, *Regionalismo “specializzato” e “politiche attive del lavoro”: un percorso denso di criticità*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 19.

⁴⁷ È il caso, come osserva A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 9 ss., delle materie concorrenti “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, alla luce dell’art. 119 Cost., e “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni”, alla luce di quanto prescritto dall’art. 117, commi 5 e 9, Cost.

⁴⁸ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 15.

innominate, sebbene non contemplate dall'art. 116, comma 3, Cost., allo scopo di sottrarle all'applicazione dei limiti comunque derivanti dalla legislazione statale in virtù degli orientamenti della Corte costituzionale che fino ad oggi ne hanno impedito la qualificazione come esclusive⁴⁹. O addirittura di utilizzare il procedimento di “differenziazione” al fine di delineare un diverso riparto di competenze anche riguardo a materie (in ipotesi esclusive statali) diverse da quelle elencate dall'art. 116, comma 3, Cost., sulla scorta di quanto avviene riguardo alle norme di attuazione degli statuti speciali⁵⁰.

In terzo luogo, vi è il problema del *quantum* della “differenziazione” che non può risolversi semplicemente -come si riteneva *ab origine*- in una sorta di automatica trasformazione della natura della materia e della sua conseguente transizione “singola” (da esclusiva statale a concorrente e da concorrente a residuale regionale) o addirittura “doppia” (da esclusiva statale a residuale regionale) da un regime di competenze ad un altro⁵¹. Il passaggio ad un peculiare regime “differenziato” di competenze sembra infatti piuttosto implicare una specifica trattativa volta all'individuazione di uno specifico assetto competenziale tra la Regione istante e gli organi statali riguardo ai singoli profili interni a ciascuna delle materie oggetto di rivendicazione di maggiori forme di autonomia. Le soluzioni ipotizzabili al riguardo sono diverse e di varia intensità. Vi potrebbe essere il passaggio di un intero ambito materiale nella sfera della competenza legislativa regionale, senza “ritagli” di competenza a favore del legislatore statale né assoggettamento a limiti o principi fondamentali di sorta, con conseguente sostituzione di tutte le disposizioni statali vigenti da parte delle disposizioni regionali e conseguente perdita di efficacia delle prime dal momento dell'entrata in vigore delle seconde. Oppure lo scorporo di una parte della materia “differenziabile” e il suo passaggio alla competenza residuale regionale. Oppure semplicemente la dispensa del legislatore regionale dal rispetto e dall'osservanza di alcune o di tutte le disposizioni statali o i principi fondamentali di legislazione statale che informano alcuni ambiti materiali “differenziabili”⁵², disposizioni e principi che tanto l'intesa quanto la successiva “legge di differenziazione” dovrebbero espressamente indicare ed

⁴⁹ In particolare, S. MANGIAMELI, nel corso della sua audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

⁵⁰ È la tesi espressa da F. CORTESE, *La nuova stagione*, cit., 689 ss.

⁵¹ Tale questione è stata da ultimo affrontata con completezza e sistematicità da G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Ist. fed.*, 2018, 64 ss.

⁵² Si avrebbe in tal modo l'introduzione di un regime legislativo regionale derogatorio, come osserva R. BIN, *Le materie*, cit., 11.

elencare⁵³. Vi è addirittura chi giunge ad ipotizzare un'utilizzazione del procedimento di "differenziazione" volta alla rimozione dei limiti derivanti dalle materie "trasversali"⁵⁴.

In quarto ed ultimo luogo, merita attenta considerazione per le implicazioni di carattere sistematico che sottende l'osservazione formulata da taluni per cui le istanze di "differenziazione" ad oggi avanzate si sostanzierebbero nella rivendicazione non tanto di vere e proprie competenze legislative quanto piuttosto delle connesse funzioni amministrative e delle correlative risorse necessarie per esercitarle⁵⁵. Procedendo in tal modo, quindi, le Regioni utilizzerebbero il procedimento di "differenziazione" come una sorta di surrogato del procedimento di allocazione delle funzioni amministrative delineato dall'art. 118, comma 1, Cost.⁵⁶. Occorre chiedersi, allora, se le istanze avanzate dalle Regioni non potrebbero essere più adeguatamente ed efficacemente soddisfatte, almeno riguardo alle materie di competenza esclusiva statale, attraverso un più corretto ricorso all'ordinario procedimento di allocazione delle funzioni amministrative, ispirato alla piena applicazione del principio di sussidiarietà, piuttosto che allo straordinario, derogatorio procedimento di "differenziazione" ex art. 116, comma 3, Cost.

Di non minore rilievo risultano le conseguenze derivanti dall'eventuale acquisizione di regimi di autonomia "differenziata" sul piano amministrativo. La devoluzione delle competenze legislative radicherebbe, infatti, in capo ai legislatori regionali la competenza a procedere alla riallocazione a livello infraregionale delle correlative funzioni amministrative, con tutte le ulteriori conseguenze che ne discenderebbero in ordine al riassetto degli apparati amministrativi a livello statale⁵⁷, regionale e locale⁵⁸. Questo è uno dei motivi che suggeriscono di prevedere un adeguato

⁵³ In tal senso già G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., 625 ss. Ad avviso di L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 330, si avrebbe così «un processo di identificazione delle funzioni a contrariis: non attraverso una domanda positiva di funzioni legislative ma chiedendo di essere svincolati -nell'esercizio di proprie funzioni o di funzioni aggiuntive, ottenute tramite l'intesa- dal rispetto delle norme statali vigenti in materia». Le tre bozze di intesa del 25 febbraio scorso (art. 7) rimettono invece alla legge regionale il compito di individuare espressamente le disposizioni statali destinate a non ricevere più applicazione.

⁵⁴ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 181.

⁵⁵ L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 325 ss.; R. BIN, *Le materie*, cit., 9, il quale rileva peraltro come le funzioni reclamate siano state individuate dalle burocrazie regionali.

⁵⁶ Come osserva M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12.

⁵⁷ Vi dovrebbe essere infatti la soppressione o il ridimensionamento delle amministrazioni statali centrali e periferiche, come rileva A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 11, e come del resto prevedono le stesse bozze.

⁵⁸ Circa le conseguenze sugli assetti organizzativi territoriali e sulla necessità di istituire una sede di raccordo interistituzionale che garantisca l'interlocuzione tra tutti i livelli territoriali di governo a monte e a valle del procedimento di "differenziazione", che si suggerisce di radicare presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie v. S. NERI, *Le ricadute organizzative*, cit.

coinvolgimento preventivo degli enti locali nell'*iter* infraregionale del procedimento di “differenziazione”, in modo da garantire *ab initio* la definizione di un percorso condiviso di individuazione del livello territoriale ottimale di allocazione delle funzioni⁵⁹.

Vi è poi il profilo finanziario, relativo alla nuova distribuzione delle risorse connessa al passaggio delle competenze, che è forse quello più ampiamente discusso. Ad avviso di molti, infatti, il fine ultimo se non addirittura esclusivo che muoverebbe le istanze regionali (almeno quelle avanzate dalla Lombardia e dal Veneto) sarebbe proprio quello di conseguire il maggior incremento possibile delle risorse disponibili⁶⁰. Assumono pertanto preminente rilievo i criteri a mezzo dei quali procedere all'attribuzione delle risorse alle Regioni “differenziate”, che non potranno non incidere più in generale sulla redistribuzione delle stesse anche nei riguardi delle altre Regioni. Sotto questo profilo, sgomberato almeno auspicabilmente il campo dalla questione del c.d. residuo fiscale⁶¹ anche in virtù della raggiunta, diffusa consapevolezza circa i suoi molteplici profili di possibile incostituzionalità⁶², non minori nodi problematici suscitano i criteri indicati dalle bozze e rimessi alla

⁵⁹ La risoluzione del Consiglio regionale lombardo del novembre del 2017, con la quale si conferiva mandato al Presidente della Giunta di negoziare l'intesa con il Governo prevedeva la contestuale attivazione di un tavolo di concertazione con gli enti e le autonomie locali per definire un piano di riordino territoriale ispirato ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale.

⁶⁰ V., in senso critico sul punto, M. AINIS, *La fiera degli egoismi*, in *La Repubblica*, 15 febbraio 2019, 26; S. PIPERNO, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico?*, in *Centro Studi sul Federalismo, Commenti*, 123, 2018; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12, ad avviso del quale «la finanza segue e non precede le funzioni»; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 6; R. BIN, *Le materie*, cit., 4, ad avviso del quale i riflessi finanziari sarebbero invece *consequentia rerum*; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., 5.

⁶¹ Sommarariamente definibile come la differenza tra l'ammontare delle risorse che lo Stato riceve dai territori sotto forma di imposte e l'ammontare di quanto eroga ai cittadini dei medesimi territori in termini di servizi e prestazioni pubbliche.

⁶² Anche in virtù di quanto affermato al riguardo da C. cost., n. 118/2015, cit., ove, al Punto 8.4. del *Considerato in Diritto*, si parla espressamente di «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica» incidenti sui «legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica» nonché su «alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima». Successivamente, C. cost., 13 aprile 2016, n. 83, in *Giur. cost.*, 2016, 7470 ss., al Punto 7 del *Considerato in Diritto*, ha affermato che «il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata» (sent. 69/2016). Sulla ritenuta incostituzionalità del residuo fiscale cfr. A. MORRONE, *Populismo referendario*, cit., 3 ss.; M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto*, cit., 4; E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2, 2019, 1; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 270 ss.; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., 20 ss., il quale ritiene violati il principio di uguaglianza e, soprattutto, quello perequativo. Critico anche M. CARLI, *Vizi e virtù*, cit., 5.

determinazione delle commissioni paritetiche. Si allude al criterio dei fabbisogni standard, da determinarsi per ciascuna materia entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni, che dovrebbero presiedere a regime all'attribuzione delle risorse, fermo il rispetto dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), alla cui individuazione dovrebbe pertanto previamente provvedersi; e ancor più a quello del valore medio pro-capite nazionale della spesa statale per l'esercizio delle funzioni trasferite, cui dovrebbe transitoriamente farsi ricorso quale soglia minima di trasferimento nell'eventualità in cui non fossero stati determinati i fabbisogni standard entro tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni. Il dibattito sviluppatosi al riguardo è amplissimo e non può neppure sommariamente riassumersi in questa sede⁶³. E' certo però che soprattutto in riferimento a questo profilo di autonomia appare ineludibile il richiamo ad un *iter* attuativo rispettoso dei principi di solidarietà, coesione sociale ed uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 della Carta nonché del principio di solidarietà interterritoriale implicitamente desumibile (*sub specie* di vincolo a carico del legislatore di adottare meccanismi perequativi e di destinare risorse aggiuntive e interventi speciali a favore dei territori più svantaggiati) dai commi 3 e 5 dell'art. 119 Cost. Ciò al fine di scongiurare il rischio di quella che, forse con eccessiva enfasi, è stata definita in un recente *pamphlet* la «*secessione dei ricchi*»⁶⁴ nonché di garantire la realizzazione di un modello di regionalismo “solidaristico” e non “egoistico”⁶⁵. In questo senso si spiega anche la moltiplicazione nel corso degli ultimi mesi delle iniziative delle Regioni del Sud⁶⁶, alcune delle quali anche ad autonomia speciale, mediante le quali si invitano espressamente il Governo e il Parlamento a procedere, prima di addivenire alla definitiva stipulazione delle intese e all'approvazione delle “leggi di differenziazione”, all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei meccanismi perequativi costituzionalmente prescritti. Non può quindi che salutarsi con estremo favore la posizione assunta al riguardo

⁶³ V. D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 271 ss.; S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell'“atto secondo” del regionalismo asimmetrico*, in *Centro Studi sul Federalismo. Commenti*, 145, 2019; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., 23 ss.

⁶⁴ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, Roma, Bari, 2019.

⁶⁵ Rileva, in tal senso, la distinzione tra modello “competitivo” e modello “solidaristico” tracciata da E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità ed aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018.

⁶⁶ Si segnalano al riguardo la risoluzione n. 1 del 30 gennaio 2019, approvata con deliberazione n. 383 del Consiglio regionale della Calabria, a commento della quale v. M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo “solidale”*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2019; nonché l'ordine del giorno approvato dall'Assemblea regionale siciliana in data 20 febbraio 2019. Riguardo alla posizione assunta dal Presidente del Molise in una riunione congiunta delle Regioni del Sud tenutasi in Calabria il 12 luglio 2018 v. L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 358.

dal neo-ministro Boccia⁶⁷, il quale ha annunciato l'intenzione di convocare un tavolo con tutte le Regioni al fine di pervenire quanto prima all'individuazione dei LEP.

Un ultimo profilo di interesse che merita di essere attentamente indagato è quello relativo alla durata⁶⁸ e, soprattutto, all'eventuale revoca e/o modifica della “legge di differenziazione” e dell'intesa che ne è posta a fondamento, anche in base ai risultati prodotti *medio tempore*. Un'eventualità del genere, anzitutto, presuppone ed implica la previsione di meccanismi di monitoraggio e di valutazione *ad hoc* nonché la creazione di soggetti appositamente deputati a svolgerli. In effetti l'articolo conclusivo di ciascuna delle tre bozze di intesa del febbraio scorso, non a caso intitolato “verifiche e monitoraggio”, rimette alla commissione paritetica il compito di effettuare, su richiesta di uno dei contraenti (Stato e Regione), un monitoraggio periodico dell'esercizio delle competenze al fine di verificare lo stato di attuazione dell'intesa e l'eventuale necessità di adeguamenti. In seconda battuta, e conseguentemente, insorge il problema dell'individuazione delle modalità attraverso le quali procedere, sulla scorta delle conclusioni rassegnate dalla commissione paritetica, alla revisione/modifica o addirittura alla revoca dell'intesa e della “legge di differenziazione”. La questione, *prima facie*, parrebbe presentare elementi di similitudine con quella della “retroversione della chiamata in sussidiarietà” che la Corte, nella vicenda della metropolitana di Parma, ha ritenuto possa essere legittimamente disposta mediante atto unilaterale statale⁶⁹. Pur con la non certo trascurabile differenza che in quel caso si trattava di un'operazione di restituzione alle Regioni di competenze in precedenza loro sottratte e quindi compiuta per così dire *in bonam partem* nei riguardi dell'autonomia regionale, mentre la revoca dell'attribuzione delle forme di autonomia “differenziata” si

⁶⁷ In un'intervista rilasciata al Corriere della Sera in data 19 settembre 2019.

⁶⁸ Gli Accordi Preliminari del 2018 prevedevano una durata temporale dell'intesa e della “legge di differenziazione” di dieci anni, al termine dei quali vi sarebbe stata la possibilità, in base ai risultati raggiunti, di un rinnovo o di una rinegoziazione. Le bozze del febbraio del 2019, invece, non prevedono alcun termine di durata. Favorevoli alla previsione di un termine D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 281; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 37.

⁶⁹ Si allude a C. cost., n. 79/2011, in *Giur. cost.*, 2011, 1206 ss., relativa alla decisione statale, su impulso dell'ente locale interessato, di escludere la metropolitana di Parma dal novero delle opere di importanza strategica sul piano nazionale e di revocare il conseguente finanziamento, a commento della quale v. C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella “chiamata in sussidiarietà” ad opera della Corte costituzionale?*, in *le Regioni*, 2012, 155 ss.; F. GUELLA, *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, *ivi*, 167 ss.; D. CHINNI, A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge*, in *Giur. it.*, 2012, 520 ss.

configurerebbe viceversa come un'operazione *in malam partem*⁷⁰. Ciò renderebbe a mio avviso ineludibile, in ossequio al principio di leale collaborazione, il ricorso ad un procedimento di segno esattamente uguale e contrario a quello che aveva condotto all'attribuzione del regime di autonomia "differenziata", vale a dire ad una nuova intesa seguita da una successiva, nuova "legge di differenziazione", con conseguente divieto per lo Stato di procedere unilateralmente⁷¹, fatto salvo il ricorso al procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost., attraverso il quale procedere alla modifica dell'art. 116, comma 3, Cost. oppure delle singole "leggi di differenziazione"⁷².

4. Prospettive

In conclusione, è opportuno svolgere alcune considerazioni circa le prospettive che potrebbero schiudersi in conseguenza dei due possibili, diversi esiti dell'*iter* avviato dalle tre Regioni "capostipiti".

In caso di esito positivo delle trattative, il primo e più immediato effetto che ne deriverebbe sarebbe, a mio avviso, quello dell'accelerazione dei procedimenti di "differenziazione" già attivati dalla quasi totalità delle altre Regioni (solo due, per quanto consta, non hanno avviato l'*iter*). In tal caso si potrebbe valutare l'effettiva realizzazione dei benefici attesi dall'inveramento del regionalismo "differenziato". Più in particolare, si potrebbe saggiare la bontà della tesi secondo cui il modello di regionalismo "competitivo" che verrebbe così ad instaurarsi determinerebbe la riduzione anziché la paventata temuta accentuazione del divario esistente tra Regioni per così dire più

⁷⁰ Sul tema mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, "Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario, in *Ricerche Giuridiche*, 1, 2014, specialmente 57 ss.

⁷¹ In questo senso, da ultimo, anche E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *www.rivistaAIC.it*, 3, 2019, 200 ss., il quale parla di un'intesa in senso forte dalla quale deriva, come «corollario garantistico», la sua indisponibilità da parte di ciascuno dei contraenti. In precedenza, in tal senso, già, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetria*, cit., 270; L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 331; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 281; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 37; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 11, 21 ss., ad avviso del quale sarebbe però ravvisabile un'ipotesi in cui lo Stato potrebbe intervenire unilateralmente attraverso l'esercizio del potere sostitutivo, vale a dire quella del mancato rispetto dei limiti e delle condizioni del regime di "differenziazione" determinato da un comportamento omissivo della Regione.

⁷² Sul punto A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 15. Contra N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 57, ad avviso del quale si potrebbe modificare l'art. 116, comma 3, Cost. ma non la singola "legge di differenziazione"; G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, Vol. III.1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, 116; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 152, ad avviso del quale la modifica dell'art. 116, comma 3, Cost. determinerebbe l'illegittimità sopravvenuta della "legge di differenziazione".

arretrate e Regioni per così dire più avanzate, in termini di qualità delle politiche pubbliche, di efficienza ed efficacia nella gestione ed erogazione dei servizi e quindi, in ultima istanza, in termini di livello di tutela e di godimento dei diritti di cittadinanza da parte delle rispettive comunità territoriali di riferimento. Ciò in virtù di una sorta di incessante processo di rincorsa che dovrebbe spingere le Regioni più arretrate a “differenziarsi” a loro volta e ad emulare le buone pratiche politico-amministrative avviate da quelle più avanzate⁷³.

Vi è però un rischio, connesso all'eventualità in cui le richieste di maggiore autonomia avanzate dalle Regioni, sul piano dei contenuti, risultassero tra loro simili se non addirittura identiche e conducessero quindi alla stipulazione di intese e all'approvazione di “leggi di differenziazione” per così dire “in fotocopia”. Le diverse Regioni otterrebbero infatti un regime di competenze “differenziato” rispetto a quello costituzionalmente previsto ma pressoché identico per ciascuna di esse con un duplice ordine di conseguenze. *In primis*, vi sarebbe il tradimento della *ratio* stessa del regionalismo “differenziato” che, come detto in apertura, è quella di dare vita ad un regime di competenze diversificato tra le Regioni in ragione delle peculiarità e delle specificità di ciascuna e il ritorno, viceversa, per una sorta di eterogenesi dei fini, a quel modello di regionalismo dell'uniformità che si intenderebbe invece superare. In secondo luogo, si assisterebbe ad una sorta di inversione del rapporto regola/deroga tra l'ordinario regime costituzionale del riparto di competenze e il regime “differenziato” ex art. 116, comma 3, Cost.⁷⁴. Quest'ultimo, infatti, da regime meramente derogatorio si tramuterebbe in una nuova regola di riparto delle competenze destinata a sostituirsi, in via di fatto, siccome uniformemente applicabile alla generalità delle Regioni, a quella costituzionalmente prevista. Si giungerebbe così a quella che taluno⁷⁵, avanzando al riguardo dubbi di legittimità costituzionale, ha definito la «*disattivazione*» del Titolo V della Costituzione dovuta al fatto che una parte più o meno ampia delle regole costituzionali sul riparto delle competenze ivi contenute sarebbe destinata a non ricevere più applicazione, con esiti non dissimili da quelli di una messa in quiescenza o di un'abrogazione, *in parte qua*, dell'art. 117 o addirittura di una revisione

⁷³ Con positive ricadute per l'intero Paese nella sua unitarietà, come rileva D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., 268. Parla di «*competizione virtuosa*» E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi”*, cit., 3; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., 4, parla di concorrenza “verticale” tra livelli di governo e concorrenza “orizzontale” tra Regioni, con positive ricadute anche riguardo al processo di integrazione europea.

⁷⁴ Rischio sottolineato da A. SPADARO, *Appunti*, cit., 13 ss.

⁷⁵ A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del convegno di Torino)*, in *www.dirittiregionali.it*, 2, 2019, 6.

costituzionale mascherata⁷⁶. Come è stato a ragione sottolineato⁷⁷, potrebbe addirittura pervenirsi all'abolizione *per facta concludentia* della potestà legislativa concorrente.

D'altro canto, un esito infausto delle trattative potrebbe rivelarsi foriero di effetti negativi sul piano istituzionale, politico e finanche sociale. Con specifico riferimento alla Regione Veneto, è bene tenere a mente che la via del regionalismo “differenziato” costituisce la seconda fase, il secondo atto di una vicenda ben più ampia e complessa ed è stata intrapresa quasi *oborto collo* in via subordinata, come una sorta di piano B o addirittura di piano C⁷⁸. Il legislatore veneto, infatti, aveva originariamente previsto l'indizione di altri due *referendum*, mediante i quali si chiedeva al corpo elettorale regionale di pronunciarsi sostanzialmente sulla trasformazione del Veneto in una Repubblica indipendente e sovrana (opzione A) o in una Regione a Statuto speciale (opzione B). Entrambe le leggi istitutive delle ridette consultazioni, come ben noto, sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la pronuncia 118 del 2015. Nel secondo caso, la declaratoria di illegittimità costituzionale è fondata su argomentazioni di carattere puramente formale, essendosi limitata la Corte ad affermare che il quesito referendario verteva su una materia che non poteva formare oggetto di *referendum* regionale. Nel primo caso, quello del referendum “indipendentista”, invece, la Corte, con argomentazioni di carattere sostanziale e toni inusualmente accesi, ha testualmente parlato di consultazione diretta a suggerire «*sovvertimenti costituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica*» e «*prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano*» e addirittura di iniziativa *extra ordinem* perché, contraddicendo l'unità della Repubblica, «*non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali*»⁷⁹.

⁷⁶ In particolare, come acutamente sottolineato da L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., 324, si porrebbe la questione se il regime costituzionale di riparto delle competenze assurga o meno al rango di principio supremo suscettibile soltanto di deroga ma non di vera e propria modifica ad opera del procedimento eccezionale ex art. 116, comma 3, Cost. oppure se, al contrario, come sostiene F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53 ss., sia in realtà il principio di “differenziazione” a costituire un principio supremo insuscettibile di revisione costituzionale, con conseguente impossibilità di addivenire alla modifica della “legge di differenziazione” rinforzata persino attraverso una legge costituzionale.

⁷⁷ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., 17 ss.; V. BALDINI, *Unità dello Stato*, cit., 19. R. BIN, *Le materie*, cit., 12, rileva i problemi che ne discenderebbero in ordine alla infrazionabilità degli interessi sottesi ai principi fondamentali.

⁷⁸ Sulle vicende che hanno contraddistinto il procedimento di “differenziazione” della Regione Veneto mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *www.federalismi.it*, 17, 2019.

⁷⁹ C. cost., 25 giugno 2015, n. 118, cit., Punto 7.2. del *Considerato in Diritto*.

In seguito, la Corte costituzionale è dovuta nuovamente intervenire per dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge regionale mediante la quale si pretendeva di qualificare il popolo veneto “minoranza nazionale”, ai fini del riconoscimento del regime di tutela di cui alla Convenzione-quadro di Strasburgo sulla protezione delle minoranze nazionali del 1995. In questo caso la Corte, seppur con toni meno accorati, ha parlato di tentativo di frammentazione della comunità nazionale «*essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente ... una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”*»⁸⁰.

Ancor più di recente, infine, la Corte⁸¹ ha sanzionato con l'illegittimità costituzionale una legge regionale che imponeva l'obbligo di esporre la bandiera veneta all'esterno degli edifici pubblici adibiti a sedi di enti, organi o uffici statali. Tra i parametri violati, particolare rilievo viene ascrivito all'art. 12 Cost. che, letto in combinato disposto con l'art. 5 della Carta, conferisce al tricolore, quale bandiera della Repubblica, il carattere di simbolo dell'unità

⁸⁰ Si allude a C. cost., 20 aprile 2018, n. 81, in *Giur. cost.*, 2018, 711 ss., con osservazione di S. BARTOLE, *Individuazione di minoranza protetta, competenza statale e attuazione di convenzione internazionale in materia*, *ivi*, 721 ss., a commento della quale v. anche P. CARETTI, “*I veneti prima!*”, *lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10, 2018; M. MANCINI, *Brevi considerazioni intorno alle reiterate rivendicazioni “indipendentistiche” della Regione Veneto e alle loro conseguenze in ordine alla possibile applicazione dell'art. 126 Cost. Due indizi non fanno (ancora) una prova*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2, 2019. Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Veneto n. 28/2016 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), che qualificava il popolo veneto (inteso come l'insieme della popolazione vivente nel territorio delle Province e della Città metropolitana della Regione) come “minoranza nazionale” ai sensi della Convenzione-quadro di Strasburgo sulla protezione delle minoranze nazionali del 1995, ai fini del riconoscimento del relativo regime di tutela, prevedendo al contempo l'istituzione di un organo regionale *ad hoc*, deputato a ricevere e valutare le dichiarazioni individuali di appartenenza. La Corte, al Punto 3.2. del *Considerato in Diritto*, è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale ritenendo la normativa *de qua* in contrasto con molteplici principi supremi dell'ordinamento costituzionale quali il pluralismo sociale (art. 2 Cost.), l'eguaglianza (art. 3 Cost.), l'unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e la tutela delle minoranze (art. 6 Cost.).

⁸¹ C. cost., 4 ottobre 2018, n. 183, in *Giur. cost.*, 2018, 2026 ss., con osservazione di G. M. SALERNO, *La bandiera nazionale come simbolo dell'unità della Repubblica*, *ivi*, 2041 ss., riguardo alla quale v. anche G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *www.osservatorioAIC.it*, 3, 2018, 393 ss.; R. DICKMANN, *Tricolore italiano e bandiere locali nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11, 2018; C. P. GUARINI, *Sul ponte sventola bandiera ... veneta. Notazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2018 sull'utilizzo di bandiera e simboli ufficiali delle regioni*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2, 2018; G. TARLI BARBIERI, *Regione Veneto o “Repubblica di San Marco”? Riflessioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4, 2019.

nazionale, con conseguente divieto a carico del legislatore regionale di fare obbligo alle amministrazioni statali di utilizzare ed esporre simboli (quali le bandiere regionali) in alcun modo riferibili all'intera comunità nazionale⁸².

Ebbene, visti i precedenti, rappresentati da reiterate iniziative dal chiaro intento separatistico-secessionistico, vi è il fondato timore che un esito del procedimento di “differenziazione” infruttuoso o comunque non del tutto corrispondente alle aspettative maturate possa preludere all'avvio di una terza fase contrassegnata da nuovi tentativi di forzature istituzionali da parte di alcune Regioni. A fronte di eventuali, ulteriori interventi demolitori della Corte costituzionale, lo stesso Governo alla fine potrebbe/dovrebbe vedersi costretto o indotto ad intervenire ricorrendo a strumenti sinora rimasti inutilizzati, come ho ipotizzato in altra sede⁸³. Al fine di evitare una vera e propria *escalation*, riguardo alla quale dovrebbe fungere da monito per tutti gli attori in campo la questione catalana⁸⁴, sarebbe opportuno che entrambe le parti in causa rinunciassero ad unilaterali proclamazioni di principio dal chiaro intento propagandistico ed intraprendessero piuttosto la strada dell'ascolto reciproco, l'unica idonea a condurre ad approdi certi e duraturi. Le Regioni istanti, quindi, pur nella legittima rivendicazione degli ulteriori spazi di autonomia di cui all'art. 116, comma 3, Cost., dovrebbero manifestare una maggiore consapevolezza della necessità di procedere con modalità rispettose del ruolo dei diversi organi costituzionali coinvolti e delle invalicabili ragioni di unitarietà, coesione e solidarietà interterritoriale che permeano l'ordito costituzionale. Gli organi statali, a loro volta, pur fermi nella difesa di tali valori, dovrebbero farsi portatori di soluzioni volte a conciliarli armonicamente con le richieste di “differenziazione” avanzate dalle Regioni, spesso sulla base di reali e motivate istanze sociali, economiche e politiche provenienti dalle rispettive comunità territoriali, che risulterebbero altrimenti aprioristicamente frustrate.

In conclusione, la posta in palio è ben più elevata rispetto a quella della mera attribuzione ad alcune Regioni di ulteriori forme e condizioni di

⁸² Punto 3.2. del *Considerato in Diritto*, ove si afferma testualmente che «l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico “tipizzante”, i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere “nazionale” dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici».

⁸³ M. MANCINI, *Brevi considerazioni*, cit., ove si allude allo scioglimento sanzionatorio ex art. 126 Cost., pur con la piena consapevolezza che si tratta di una «suggerzione», come l'ha definita G. TARLI BARBIERI, *Regione Veneto*, cit., 8, che «potrebbe aprire sul piano politico-istituzionale dinamiche assai complesse».

⁸⁴ Proprio sulla scorta della vicenda catalana e di quella britannica relativa alla *hard brexit*, A. SPADARO, *Appunti*, cit., 3, invita a non sottovalutare superficialmente i rischi connessi ai processi di “differenziazione”, pur senza «esasperarli istericamente».

autonomia. L'auspicio al riguardo – *ratione loci*, mi verrebbe da dire – è che possano ricevere anche in futuro conferma le parole pronunciate da Diletta Tega all'indomani della sentenza del 2015 della Corte costituzionale, allorquando ebbe ad affermare che «*Venezia non è Barcellona*»⁸⁵, espressione successivamente ripresa da Roberto Bin, il quale aggiunse che il «*Veneto non è la Catalogna*»⁸⁶.

⁸⁵ D. TEGA, *Venezia non è Barcellona*, cit.

⁸⁶ R. BIN, *Il Veneto non è la Catalogna. Non serve la Guardia Civil, basta la Corte dei conti*, in *www.laCostituzione.info*, 24 settembre 2017.