



Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità? *

di

Daniele Trabucco*

SOMMARIO: 1. I referendum consultivi regionali nella giurisprudenza costituzionale – 2. La sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale in relazione al referendum veneto: rilievi critici – 3. L' «illusoria» autonomia differenziata: tra condizionamenti politici e giurisprudenza costituzionale – 4. Dalla teoria alla pratica: le «richieste» delle Regioni: il caso della pre-intesa tra il Governo della Repubblica e la Regione del Veneto - 5. Dall'autonomia «negativa» all'autonomia «positiva» il problema della «Camera delle Regioni» - 6. Conclusioni.

1. I referendum consultivi regionali nella giurisprudenza costituzionale

I due referendum¹ consultivi regionali² celebrati in Lombardia³ e in Veneto⁴ domenica 22 ottobre 2017⁵ devono essere inquadrati all'interno della

* Una versione più ridotta di questo lavoro è destinata alla raccolta degli atti del convegno «Ritornano le piccole patrie? Autodeterminazione territoriale, Secessioni Referendum» tenuto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi «Federico II» di Napoli nei giorni 22-23 febbraio 2018.

* Professore associato di Diritto Costituzionale Comparato e Dottrina dello Stato presso l'Istituto INDEF di Bellinzona (Svizzera). Dottore di Ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Padova.

¹ Sulle differenze tra il referendum lombardo e quello veneto M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2017, 1 e ss.

² Parla di populismo referendario A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in www.federalismi.it, n. 20/2017, 1 e ss.

³ La Regione ordinaria Lombardia, diversamente dalla Regione del Veneto, non è ricorsa ad una legge per l'indizione del referendum consultivo sull'autonomia, basandosi direttamente sull'art. 52 dello Statuto che consente al Consiglio regionale, a maggioranza dei due terzi dei componenti, di deliberare referendum consultivi su questioni di interesse regionale senza la previsione di alcun *quorum*. L'iniziativa lombarda, dopo una lunga interruzione dovuta alle criticità incontrate nel confronto con il livello nazionale, si riattiva all'avvio della X legislatura, nel 2013, con l'elezione a Presidente della Giunta regionale del dott. Roberto Maroni (Lega), e sfocia nel 2015 nell'approvazione di quattro deliberazioni del Consiglio regionale (D.C.R. nn. 635/636/637/638 del 17 febbraio 2015). Tra queste, in particolare, una è espressamente finalizzata alla promozione del referendum, cioè la D.C.R. X/638 «Indizione di referendum consultivo

giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata riguardo a questo tipo di consultazioni.

In via generale si possono svolgere due considerazioni. La prima: chiamare la comunità regionale ad esprimersi sulla volontà di acquisire nuovi spazi di autonomia significa appoggiarsi alla partecipazione popolare come modalità per colmare lacune o difetti di legittimazione. Il che non è, si badi bene, costituzionalmente illegittimo, né politicamente inopportuno: è una scelta di cui occorre assumersene pienamente e consapevolmente la responsabilità, proprio per evitare derive demagogiche nell'uso di strumenti istituzionali da usare con cautela⁶. La seconda: diversamente dagli Statuti regionali del 1971, le nuove fonti statutarie disciplinano tutti l'istituto giuridico oggetto del presente lavoro di ricerca⁷. Nonostante la loro ambiguità in quanto, come è stato osservato da una

concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», che riportiamo in allegato. Il 29 maggio 2017, con il decreto n. 683, il Presidente Maroni fissa la data del referendum per la giornata di domenica 22 ottobre 2017 e approva il testo del quesito referendario. Nella seduta del 13 giugno 2017, quindi successivamente all'adozione del decreto n. 683 di fissazione della data del referendum, il Consiglio regionale ha approvato la mozione n. 849 concernente le materie e le risorse oggetto della richiesta di maggiore autonomia per la Lombardia. Il 27 luglio 2017 il Presidente della Regione firma il decreto n. 745 di indizione del referendum. Alla consultazione ha partecipato il 38,34% degli aventi diritto al voto con i sì al 95,29%.

⁴ La Regione del Veneto, con legge regionale 14 giugno 2014, n. 15, ha introdotto un referendum consultivo articolato in cinque quesiti. Esso doveva essere preceduto da un negoziato con il Governo della Repubblica. Di questi cinque quesiti rimase, dopo la sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale, solo il primo il quale, per formulazione, richiama l'iter di cui al comma 3 dell'art. 116 della Costituzione vigente senza menzionarlo espressamente diversamente dal quesito lombardo.

⁵ Per il Veneto la data del 22 ottobre è particolarmente significativa in quanto concerne l'annessione della Provincia veneta e di quella di Mantova (che non corrispondeva all'attuale Regione del Veneto), a seguito del plebiscito dei giorni 21-22 ottobre 1866, per sancire l'annessione al Regno d'Italia delle terre cedute alla Francia dall'Impero austriaco a seguito della terza guerra di indipendenza. Sul plebiscito si rinvia al lavoro di E. BEGGIATO, *1866: la grande truffa. Il plebiscito di annessione del Veneto all'Italia*, Vicenza, Editrice Veneta, 2016, 13 e ss. Sul valore del plebiscito considerato come atto puramente formale dalle diplomazie europee e dal Governo italiano cfr. M. ALBERTON, *Il plebiscito veneto del 1866. Una rilettura in chiave internazionale*, in *Venetica*, n. 1/2016, 47-50.

⁶ Cfr. Q. CAMERLENGO, *La Regione Lombardia nel 2017: non di solo referendum...*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, 1187.

⁷ Per una panoramica delle scelte statutarie in materia di referendum regionali consultivi si rinvia a G. L. CONTI, *I referendum nei nuovi Statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 258-260 ed a F.

parte della dottrina, essi danno luogo ad una sorta di scissione tra effetti formali ed effetti sostanziali, ponendo un vincolo di fatto agli organi politici della Regione⁸, la Corte costituzionale ha evidenziato alcuni limiti al fine di evitare un abuso di questo strumento di democrazia diretta, potenzialmente idoneo a determinare un corto circuito con il modello della democrazia rappresentativa. Ai requisiti di chiarezza ed omogeneità indicati nella storica sentenza n. 16/1978, considerati propri di ciascun tipo di consultazione referendaria (non solo, dunque, del referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*⁹), Palazzo della Consulta ha ritenuto, nella sent. n. 470/1992, che i referendum consultivi regionali, pur potendo assumere anche connotazioni più late, che superano gli stretti confini delle materie e del territorio regionale fino ad intrecciarsi, in certi casi, con la dimensione nazionale, non possano influire «sull'ordinamento costituzionale e politico dello Stato» come del resto già ribadito nella precedente sent. n. 256/1989. In particolare, con riferimento alla funzionale legislativa statale nel suo complesso, la Corte, sempre nella sent. n. 470/1992, ha precluso ai referendum consultivi di condizionare la libera espressione degli organi rappresentativi benché sprovvisti di effetti formali vincolanti. Quest'ultimo aspetto va inteso sia in relazione al potere di iniziativa¹⁰ del Consiglio regionale, sia in relazione alle fasi successive dell'*iter* di formazione delle leggi statali, pena il venir meno della tipicità del procedimento prevista dalla Costituzione¹¹. Viene salvaguardato in questo modo il principio della «solitudine» delle Camere di fronte alle formazioni sociali territoriali per quel che riguarda la forma della loro unità politica¹². Inoltre, ha aggiunto la Corte nella successiva sent.

BIONDI, *Il referendum negli Statuti regionali*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, 330.

⁸ Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2016, 252.

⁹ Su questo aspetto si ritornerà nel paragrafo 2.

¹⁰ La sentenza n. 470/1992, nel punto 2 del *cons. in dir.*, ha precisato che l'art. 121 Cost., nel conferire ai Consigli regionali il potere di fare proposte di legge alle Camere, non ha introdotto nei confronti di tale potere limitazioni riferite alla forza, ordinaria o costituzionale, dell'atto normativo che la Regione intenda proporre.

¹¹ Ancora si veda il punto 4 del *cons. in dir.* della sent. n. 470/1992 Corte cost.

¹² Cfr. M. DOGLIANI – F. CASSELLA, *La «solitudine» del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, 1313; G. M. SALERNO, *I limiti del referendum regionale consultivo: gli interessi nazionali di carattere unitario e i principi costituzionali impliciti*, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 1063 e ss.

n. 496/2000 riguardo al procedimento di revisione costituzionale, un referendum consultivo regionale non è ammissibile neppure nella fase propulsiva¹³, in quanto l'intervento del popolo non si presenta «a schema libero», potendo intervenire solo come «istanza di freno, di conservazione e di garanzia rispetto ad una volontà parlamentare già perfetta»¹⁴. Sul punto, comunque, non erano mancate le voci critiche di una parte della dottrina per le quali la Corte pareva attribuire un valore vincolante ad un atto improduttivo di effetti giuridici vincolanti¹⁵ all'interno dello stesso ordinamento regionale¹⁶. Del resto, solo l'atto d'iniziativa legislativa fa parte del procedimento di formazione della legge e non invece quelle attività che possono promuovere il percorso di formulazione dell'atto medesimo¹⁷. Nelle delibere legislative venete del 1992 e del 1998, la cui impugnazione governativa

¹³ In particolare, nella sent. n. 496/2000 Corte cost. si poneva il problema se il potere di disciplinare il subprocedimento (di iniziativa legislativa), ricadente nella competenza regionale, incontrasse limiti sistematici concernenti la posizione costituzionale del popolo in relazione alla revisione. Mentre in casi di iniziativa di leggi regionali lo Statuto, facendo leva sulla propria competenza a normarla, potrebbe stabilire procedure aggravate (ad esempio subordinandola alla previa celebrazione di un referendum), lo stesso non potrebbe valere per iniziative di disegni di leggi statali (costituzionali e ordinari) ex art. 121 Cost. poiché, come lasciato intendere dalla Corte costituzionale già nella sent. n. 470/1992, pur costituendo l'iniziativa un atto proprio della Regione, «esso assume natura strumentale rispetto all'attivazione di un procedimento che è e resta di competenza statale». Lascia intendere questa soluzione, ancora con la formulazione dell'art. 123 Cost. antecedente la riforma del 1999, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, 45-46.

¹⁴ Cfr. sent. n. 496/2000 Corte cost. Mentre nella sent. n. 470/1992 la Corte lasciava intendere che qualunque aggravio del procedimento statale nella fase dell'iniziativa sarebbe stato costituzionalmente illegittimo, nella pronuncia n. 496/2000 sembra limitare questo principio alle sole ipotesi di revisione costituzionale. In particolare, nella seconda sentenza la Corte ravvisa la inconciliabilità del duplice momento referendario: così S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni regionali, la nozione di procedimento e le esigenze di diritto costituzionale materiale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2000, 3819 e ss.

¹⁵ Cfr. P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali*, Napoli, Jovene, 1992, 112 e ss.; V. DE SANTIS, voce *Referendum regionale*, in *Dig. discipl. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 2010, 481 e ss.

¹⁶ Così A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2001, 231; A. MANGIA, *Referendum e «collaborazione» nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 3/2002, 1493.

¹⁷ Sul punto L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1961, 170 e ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1985, 248 e ss.; N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giur. cost.*, 1992, 4269-4270. Recentemente sulla stessa linea S. TROILO, *Referendum consultivo regionale e innovazione costituzionale*, in *Forum. Quad. cost.*, 13 febbraio 2019, 2. *Contra* C. ESPOSITO, voce *Legge*, in *N.mo Dig.it.*, vol. VII, Torino, Utet, 1938, 722.

aveva condotto alla sent. n. 470/1992 ed alla sent. n. 496/2000, il referendum non condizionava sul piano giuridico né un'attività legislativa delle Camere, né la presentazione di alcun disegno di legge da parte del Consiglio regionale; quest'ultimo costituiva una possibilità futura e non direttamente dipendente dall'esito della consultazione¹⁸.

2. La sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale in relazione al referendum veneto: rilievi critici

La sentenza n. 118/2015, che ritorna sulla materia dei referendum consultivi regionali, sembra inaugurare, almeno in alcuni punti, una nuova «stagione giurisprudenziale». La pronuncia in esame scaturisce da un ricorso in via d'azione¹⁹ del Governo Renzi che impugnava la legge regionale veneta 14 giugno 2014, n. 15²⁰ in riferimento agli artt. 3, 5, 116, 117, 119 e 138 Cost., nonché agli artt. 26 e 27 dello Statuto della Regione Veneto richiamati in relazione all'art. 123 Cost. La legge prevedeva all'art. 1, comma 1, un «*negoziato*» tra il Presidente della Giunta regionale e il Governo della Repubblica allo scopo di «*definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto*».²¹ Qualora tale

¹⁸ Una sintetica ricostruzione delle vicende che hanno portato alle pronunce del 1992 e del 2000 si può trovare in M. BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, Jovene, 2010, 5-7.

¹⁹ Veniva impugnata anche la legge regionale del Veneto n. 16/2014 che istituiva un referendum consultivo per l'indipendenza della Regione.

²⁰ Fino alla legge regionale veneta n. 15/2014 la Regione del Veneto non aveva mai conosciuto una concreta applicazione dell'istituto del referendum consultivo: a riguardo G. FERRI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in P. CAVALERI – E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, 401. Rileva, inoltre, che i referendum veneti di cui alla legge regionale n. 15/2014 presentavano caratteristiche fondamentali differenti dal modello statutario in quanto, ai sensi degli artt. 26 e 27 della legge regionale n. 1/2012 (Statuto della Regione del Veneto), essi avrebbero dovuto essere indetti con deliberazione del Consiglio regionale e non con legge F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, 759-762.

²¹ Per una panoramica sui primi tentativi di alcune Regioni, non solo il Veneto, di avvio del regionalismo differenziato, si rinvia a L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, n. 2/2007, 199-208: in particolare si veda la deliberazione della Giunta regionale veneta 24 ottobre 2006, n. 3255 (in B.U.R. n. 101 del 21 novembre 2006) che aveva dato formalmente avvio al procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nelle seguenti materie: rapporti internazionali delle Regioni, tutela della salute, istruzione, ricerca, polizia locale, beni culturali e giustizia di pace.

negoziato non fosse giunto a buon fine, entro centoventi giorni dall'approvazione della legge, il Presidente della Giunta era «autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto» (art. 2, comma 1) in merito a cinque quesiti: «1) «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; 2) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 3) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 5) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?». Infine, l'art. 2, comma 2, stabiliva che, nel caso in cui alla consultazione avesse partecipato la maggioranza degli aventi diritto e fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, il Presidente della Giunta avrebbe proposto al Consiglio regionale «un programma di negoziati che intende condurre con lo Stato» e presentato «un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto». Com'è noto il referendum consultivo veneto del 22 ottobre 2017 superò sia il *quorum* partecipativo, sia quello deliberativo²² con conseguente presentazione dell'iniziativa regionale²³.

Nella sentenza n. 118/2015 la Corte, mentre da un lato dichiara l'incostituzionalità dei quesiti 2 e 3 in quanto inerenti alla materia tributaria e dunque in contrasto con gli artt. 26 (comma 4) e 27 (comma 3) dello Statuto (legge statutaria n. 1/2012), che non ammettono referendum consultivi aventi ad oggetto leggi tributarie, e l'incostituzionalità dei quesiti 4 e 5 in ragione del loro incidere su «scelte fondamentali di livello costituzionale»²⁴, dall'altro lato dichiara non fondata la *quaestio* di legittimità sul quesito numero 1 poiché il referendum oggetto della disposizione impugnata, che per la Corte *richiama* l'art. 116, comma 3, della

²² Alle urne si è recato il 57,2% degli elettori ed i voti a favore del sì hanno ottenuto il 98,1%

²³ Per un inquadramento delle varie tappe del percorso avviato dalla Regione del Veneto si veda P. SANTINELLO, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, 1191-1200.

²⁴ Si vedano i punti 8.5. e 8.6. del *cons. in dir.* della sent. n. 118/2015 Corte cost.

Costituzione, «precede ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto. Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost.²⁵, come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito. Né d'altra parte la consultazione popolare, qualora avvenisse, consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali»²⁶. Per il giudice delle leggi, in altri termini, il referendum consultivo regionale si pone come momento anteriore ed esterno rispetto al procedimento di cui al comma 3 dell'art. 116 della Costituzione.

Le argomentazioni della Corte costituzionale non solo paiono non leggere correttamente il ruolo del referendum consultivo sia all'interno della legge regionale veneta n. 15/2014, sia rispetto allo stesso comma 3 dell'art. 116 Cost., ma sembrano anche aprire nuove prospettive rispetto alla giurisprudenza anteriore.

Riguardo al primo aspetto, diversamente dal quesito della Regione Lombardia la quale fa invece espressa menzione della norma costituzionale sopra invocata, il quesito numero 1 non appare chiaro in sé, ma in virtù del suo «richiamo», desunto dalla Corte, alla formulazione iniziale del comma 3 dell'art. 116 Cost.²⁷ Né è ravvisabile una sua intrinseca omogeneità, ossia una matrice razionalmente unitaria, non conoscendo preventivamente l'elettore su quali materie si svilupperà la successiva dialettica Stato-Regione in sede di intesa²⁸ e questo al di là dei proclami meramente politici del Presidente della Giunta regionale del Veneto, dott. Luca Zaia il quale, durante la campagna elettorale, indicava tutte e ventitré le materie negoziabili. In realtà, come già espresso nel primo paragrafo, alla luce della

²⁵ Sul concetto regionalismo differenziato si rinvia al volume monografico di L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

²⁶ Così il punto 8.3. del *cons. in dir.* della sent. n. 118/2015 Corte cost.

²⁷ Cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in www.federalismi.it, n. 20/2015, 11.

²⁸ La Corte, in merito, avrebbe potuto attingere alla copiosa giurisprudenza sui caratteri del quesito referendario (a partire dalla sent. n. 16/1978) ricollegabile peraltro all'art. 27, comma 3, dello Statuto veneto peraltro invocato nel giudizio in via principale come parametro interposto.

sentenza n. 16/1978 i requisiti della chiarezza e della omogeneità dovrebbero coinvolgere qualunque tipo di consultazione referendaria. All'obiezione che il requisito della omogeneità non rileva per ogni consultazione, ad esempio per il referendum confermativo/oppositivo ex art. 138, comma 2, Cost. e per quello previsto dall'art. 123, comma 3, Cost. soprattutto in presenza di riforme organiche, si può osservare come esso in realtà dovrebbe essere garantito dalla logica concatenazione fra le disposizioni normative che stanno alla base della modifica costituzionale o statutaria²⁹ poiché, qualora lo si escludesse, verrebbe compromessa la libertà di voto garantita dagli artt. 1 e 48 della Costituzione. Inoltre, non è del tutto evidente il carattere anteriore ed esterno del referendum consultivo, poiché l'art. 2, comma 2, della legge veneta n. 15/2014 vincola, una volta superato il doppio *quorum*, il Presidente della Regione a presentare al Consiglio regionale non solo un «programma di negoziati», ma soprattutto il disegno di legge statale contenente i percorsi ed i contenuti per il riconoscimento di quel regime di semi-specialità assicurato alle Regioni ad ordinamento comune dal comma 3 dell'art. 116 Cost. Ora, al di là del fatto che lo Statuto vigente della Regione del Veneto non contiene alcun potere di iniziativa legislativa in capo al Presidente della Regione, ma semmai, ai sensi dell'art. 20, comma 1, alla Giunta regionale nel suo complesso³⁰, l'esito favorevole della consultazione obbliga alla presentazione del disegno di legge statale quando lo Statuto, all'art. 27, comma 2, parla semplicemente di esame entro novanta giorni dalla proclamazione del risultato³¹. Sul punto, per salvare l'anteriorità del referendum del 22 ottobre 2017 rispetto all'*iter* di cui all'art. 116, comma 3, Cost., si dovrebbe sostenere la tesi della dottrina maggioritaria secondo la quale, essendo l'atto che apre il procedimento per ottenere maggiori forme e

²⁹ Cfr. V. COCOZZA, *Il quesito nel referendum costituzionale: leggi di riforma organica o a contenuto plurimo*, in *DPERonline*, n. 3/2017, 2.

³⁰ Cfr. I. CARLOTTO, *Art. 20 Statuto della Regione del Veneto*, in L. BENVENUTI - G. PIPERATA - L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia, Cafoscarina, 2012, 155-160.

³¹ Il rapporto del referendum consultivo regionale con l'iniziativa legislativa è un principio di disciplina che dovrebbe trovare collocazione unicamente all'interno della fonte statutaria e non nella legge regionale. Sul punto F. CORVAJA, *Le Regioni a Statuto ordinario. L'autonomia statutaria e l'organizzazione fondamentale*, in R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 207.

condizioni particolari di autonomia una «iniziativa legislativa», questa ricadrebbe nella competenza del Consiglio regionale il quale, *ex art. 121, comma 1, Cost.*³², è l'unico organo cui è riconosciuto il potere di «fare proposte di legge alle Camere». Solo in questo modo la deliberazione 15 novembre 2017, n. 155³³ dell'organo consiliare veneto³⁴, con la quale è stato approvato senza modificazioni il progetto di legge statale di cui alla deliberazione della Giunta regionale/d.d.l. n. 35/2017 assumendo la denominazione di progetto di legge n. 43/2017³⁵ da trasmettere al Parlamento (anche se poi è stato inviato al Governo³⁶), rimarrebbe distinta e successiva rispetto al referendum il quale, per espressa previsione legislativa, vincola unicamente il Presidente della Giunta a presentare il disegno di legge al Consiglio, ma non il Consiglio stesso. Va, comunque, rilevato, che né la Costituzione, né il legislatore statale hanno mai approvato una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.³⁷ e neppure le Regioni ordinarie, nei loro Statuti, hanno normato la fase di iniziativa. Si intendeva (e si intende) lasciare un certo margine di libertà agli attori in gioco che possono in questo modo modellare i procedimenti devolutivi sulla base delle

³² Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 1 e ss. e O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 11.

³³ In B.U.R. n. 113/2017.

³⁴ L'art. 27, comma 2, dello Statuto della Regione del Veneto obbliga il Consiglio, al raggiungimento del *quorum* strutturale, di «esaminare l'argomento del referendum entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in diffinità». Sul punto si veda il commento di C. COLALUCA, voce *Referendum regionali*, in M. MALO – P. SANTINELLO (a cura di), *Veneto. Voci per un dizionario giuridico*, Torino, Giappichelli, 2015, 183-186; ID., *Le fonti normative e i referendum regionali*, in M. MALO (a cura di), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Torino, Giappichelli, 2012, 181-184.

³⁵ Nella deliberazione consiliare non si fa più cenno ad un'iniziativa del Presidente al fine di evitare un vizio di forma.

³⁶ Lettera del 20 novembre 2017 del Presidente della Giunta regionale del Veneto al Presidente del Consiglio dei Ministri.

³⁷ Si segnala solo la legge ordinaria dello Stato 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per l'anno solare 2014) che, all'art. 1, comma 571, prevede: «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge». Per un commento alla disposizione normativa citata M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum Quad. cost.*, 14 luglio 2014, 1 e ss.

diverse richieste delle Regioni e del quadro politico istituzionale³⁸. Tuttavia, proprio questo vuoto normativo potrebbe portare a ritenere che il disegno di legge della Giunta, sebbene debba essere presentato al Consiglio *ex art. 2*, comma 2, della legge regionale n. 15/2014, sia già un atto di impulso della ulteriore fase di conclusione dell'intesa³⁹ proprio in ragione della mancata specificazione della natura dell'iniziativa regionale⁴⁰. In questo caso il referendum consultivo veneto mancherebbe di quei caratteri di anteriorità ed esteriorità rispetto all'art. 116, comma 3, Cost. indicati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 118/2015. La necessità, dunque, di una legge di attuazione⁴¹, esclusa da una parte della dottrina⁴², servirebbe invece ad evitare rischi di alterazioni alla tipicità del procedimento costituzionale e a meglio precisare gli organi coinvolti nello stesso⁴³, evitando, come dimostra l'esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla

³⁸ Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema «policentrico» esploso*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, 1165.

³⁹ La possibilità di questa seconda lettura, accanto alla prima, è stata recentemente evidenziata da P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale: 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*, n. 2/2018, 166.

⁴⁰ Distingue tra impulso dell'avvio del dialogo tra Stato e Regione e iniziativa legislativa (aggettivo che non compare comunque nell'art. 116, comma 3, Cost.) di avvio del procedimento 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 *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2018, 16-17.

⁴¹ Neppure la legge ordinaria dello Stato 05 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) nulla dice in merito alle procedure di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. A riguardo E. DE MARCO, *Qualche interrogativo su un «regionalismo a più velocità»*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003, 353.

⁴² Così M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 2002, 9 il quale sottolinea il carattere politico, e dunque informale delle scelte regionali e governative. Recentemente O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 9 secondo il quale l'art. 116, comma 3, della Costituzione pone solo un problema di interpretazione e non di attuazione costituzionale. Si veda, inoltre, L. A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in www.federalismi.it, n. 17/2017, 8, dove l'autore parla di un iter procedimentale tutto da costruire e sperimentare e che le intese dell'art. 8 Cost. potrebbero costituire un punto di riferimento.

⁴³ Cfr. S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2018, 20.

cattolica, procedure e discipline diversificate almeno nei nodi essenziali e generali⁴⁴.

Quanto al secondo aspetto, ossia alle «novità» ricavabili dalla sentenza n. 118/2015, sembra che la Corte voglia prendere parzialmente le distanze dalla sua pregressa giurisprudenza ove aveva ravvisato, in particolare nella sent. n. 470/1992 che sul punto richiamava la sent. n. 256/1989, il rischio che i referendum consultivi regionali potessero «influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato». Infatti, pur ribadendo che i referendum non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale⁴⁵, livello ritenuto intangibile pure nell'ordinanza⁴⁶ n. 102/2001⁴⁷, dichiarando in particolare l'incostituzionalità dei quesiti 4 e 5 della legge veneta n. 15/2014, pare escludere dalla categoria i casi di incremento di autonomia legislativa (ed indirettamente anche amministrativa) delle Regioni a Statuto ordinario con conseguente delimitazione dei poteri delle altre. Ora, è vero che l'allargamento delle materie consentito dall'art. 116, comma 3, della Costituzione avviene con legge ordinaria dello Stato approvata a maggioranza assoluta dai componenti delle due Camere sulla base dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata (e previa consultazione degli enti locali territoriali), ma resta il fatto che la clausola elencativa delle materie che possono essere oggetto

⁴⁴ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1/2007, 154.

⁴⁵ Così il punto 8.6. del *cons. in dir.* della sent. n. 118/2015 Corte cost.

⁴⁶ Con l'ordinanza in questione la Corte ha rigettato la domanda di sospensione, proposta dal Presidente del Consiglio, nei confronti di una delibera della Regione Lombardia, a tenore della quale si intendeva sottoporre agli elettori lombardi il seguente quesito: «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione?». La Corte negò la tutela cautelare, osservando che, nella specie, «la delibera consiliare in questione non coinvolge «scelte fondamentali di livello costituzionale» in presenza delle quali non è consentita la separata consultazione di frazioni del corpo elettorale (sentenza n. 496 del 2000) e che pertanto non ricorrono quelle gravi ragioni che, sole, giustificano la sospensione dell'esecuzione degli atti che danno luogo al conflitto di attribuzione tra Stato e Regione». Ritiene che l'ordinanza abbia rappresentato un'inversione di indirizzo B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, nn. 2-3/2004, 332.

⁴⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli Statuti regionali*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2006.

dell'intervento è pur sempre operazione di rilevanza costituzionale⁴⁸ proprio nella misura in cui la Costituzione consente una deroga al riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117, commi 2 e 3⁴⁹. E questa non è forse una scelta di livello costituzionale? Qual è la linea di demarcazione tra ciò che è e ciò che non è scelta di livello costituzionale?

Infine, ci si potrebbe chiedere perché il referendum consultivo, una volta collocato, in ipotesi, in un momento autonomo ed esterno rispetto al procedimento di cui all'art. 138 Cost., dovrebbe perdere i caratteri di autonomia e di esteriorità⁵⁰? Sarebbe, allora, ammissibile un suo utilizzo anche per la presentazione di disegni di legge costituzionale da parte dei Consigli regionali⁵¹, oppure in questa evenienza la Corte farebbe uso (ed a quanto si è visto discrezionale) del «controlimite» delle scelte di livello costituzionale precluse alle consultazioni referendarie regionali come indicato anche dalla sent. n. 118/2015?

Se, quindi, per un verso la pronuncia in esame sembra in parte confermare gli approdi della giurisprudenza anteriore, per un altro verso si registra una certa tensione determinata da una non piena consapevolezza, da parte della stessa Corte,

⁴⁸ Cfr., in merito, S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti di giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, n. 3/2015, 940. Sulla stessa linea A. BONOMI – R. G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato. Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.dirittifondamentali.it, n. 2/2017, 6.

⁴⁹ Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 146. Sulla stessa linea, parlando di «decostituzionalizzazione formale», A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in www.federalismi.it, n. 21/2018, 4. È stata autorevolmente posta in dubbio la compatibilità di una simile disposizione con i principi fondamentali della Costituzione almeno nella misura in cui la deroga a norme costituzionali viene disposta attraverso un atto fonte subordinato alla Costituzione e alle fonti costituzionali, in violazione del principio di rigidità: così L. ELIA, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Senato della Repubblica, 23 ottobre 2001, ora in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2011, 18-19.

⁵⁰ La considerazione è di G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale*, cit., 10.

⁵¹ La Regione potrebbe, dunque, chiedere il consenso dei propri cittadini su ipotesi di mutamento della Costituzione vigente sulla base di procedure del tutto legali: si era già espresso in questa direzione N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2000, 3826.

degli effetti di certe aperture che si pongono ben al di là dell'art. 116, comma 3, Cost.⁵².

3. L' «illusoria» autonomia differenziata: tra condizionamenti politici e giurisprudenza costituzionale

A questo punto resta da chiedersi se il conferimento di «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*», come prevede l'art. 116, comma 3, Cost., sia davvero in grado di assicurare alle Regioni ad ordinamento comune un regime di «semispecialità»? In dottrina si è parlato di un progetto che consentirebbe una «più compiuta concretizzazione dell'autonomia ordinaria»⁵³ la quale, nonostante sia tutt'affatto diversa dalle autonomie speciali, autorizza a ritenere che il disegno previsto dalla norma costituzionale di cui sopra potrà dirsi realizzato realmente quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente. La qualcosa significherebbe anche che lo Stato regionale italiano avrebbe raggiunto un alto grado di maturità e, soprattutto, di omogeneità e che, con molta probabilità, il divario territoriale sarebbe realmente superato. A tal proposito, non va dimenticato che l'art. 116, comma 3, Cost., introduce, grazie all'asimmetria, elementi di forte identità regionale e competizione territoriale, per la differenziazione che consente. Da questo punto di vista, la disposizione costituzionale in commento rappresenta un modo per spingere le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche⁵⁴. Inoltre, rispetto alle iniziative passate intraprese da alcune Regioni sull'avvio dell'art. 116, comma 3, Cost. subito dopo la riforma del 2001, nel caso di specie si assiste ad una maggiore contrapposizione con lo Stato sia in ragione della insoddisfacente gestione «dal centro» del Titolo V⁵⁵, sia in ragione della svolta neocentralista della Corte costituzionale seguita alla crisi economico-

⁵² Così D. TEGA, *Venezia non è Barcellona*, cit., 1150.

⁵³ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in www.issirfa.cnr.it, novembre 2017.

⁵⁴ Così ancora S. MANGIAMELI, *L'attuazione*, cit.

⁵⁵ Cfr. A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, n. 1/2008, 6.

finanziaria⁵⁶. Il fine, dunque, sarebbe quello di rendere il regime a «geometria variabile» il modello di autonomia ordinaria per le Regioni efficienti⁵⁷. È stato spesso ricordato dalle classi politiche regionali venete e lombarde come vi siano sperequazioni nella spesa *pro capite* che il Governo destina ai loro cittadini rispetto alla spesa erogata a favore di altre Regioni, soprattutto quelle speciali, e come siano incoerenti i criteri attraverso i quali si attribuiscono alle Regioni i fondi statali; si pensi, a titolo esemplificativo, al fondo nazionale per il trasporto pubblico locale ripartito senza tenere conto dei km percorsi e da percorrere⁵⁸.

Tralasciando la questione delle risorse finanziarie⁵⁹, che non costituisce oggetto di questo lavoro di ricerca e che può comportare una riduzione delle possibilità di compensazione tra aree più ricche ed aree più povere del paese, va tenuto presente, quando si affronta la questione del regionalismo differenziato, sia il ruolo del Parlamento, sia quello della giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, dopo la riforma del Titolo V del 2001, ha ridefinito i confini della nomenclatura utilizzata dall'art. 117 della Costituzione.

Riguardo al ruolo delle due Camere, l'organo titolare della funzione legislativa può non consentire attribuzioni di competenza alle Regioni in ambiti da esso ritenuti insuscettibili di frazionamento politico⁶⁰. Per converso non va sottovalutato il rischio che, ove forze autonomistiche siano determinanti ai fini della sopravvivenza del Governo, come nella legislatura in corso, la maggioranza politica potrebbe trovarsi nella condizione di non essere in grado di opporre un'efficace resistenza alle richieste regionali con potenziali derive di tipo spagnolo⁶¹. Si potrebbe replicare, nel primo caso, che l'approvazione della legge da

⁵⁶ In merito si rinvia alla monografia di A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?* Torino, Giappichelli, 2016.

⁵⁷ In questo senso A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, 907.

⁵⁸ Cfr. L. DAINOTTI – L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 720-721.

⁵⁹ Si veda, in merito, il contributo di F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, n. 10/2018, 1 e ss.

⁶⁰ Cfr. A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007, 110.

⁶¹ Ancora A. D'ATENA, *Costituzionalismo*, cit., 110.

parte delle Camere a maggioranza assoluta serve a rivestire di forma legislativa l'intesa raggiunta sull'iniziativa regionale. Si avrebbe, in altri termini, una legge meramente formale⁶², nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta o non approvare l'accordo⁶³. La norma dell'art. 116, comma 3, Cost. prescrive, però, che la legge sia «sulla base» dell'intesa: espressione questa che non equivale alla formula «in conformità», perché indica solamente la volontà che la legge sia approvata solo se c'è un'intesa. La corrispondenza dei due atti assume un valore interno non certamente esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva. Detto diversamente, non siamo in presenza di intese normative, che assurgono a autentiche fonti del diritto, come, sia pure in maniera non pacifica, si riconosce nei confronti degli accordi per il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in ragione del rinvio mobile ad essi effettuato da parte della legge. Nell'art. 116 Cost. l'intesa è parte di un procedimento *complesso* sulla produzione normativa, nel quale le norme giuridiche vere e proprie derivano dalla legge, quale unica fonte del diritto abilitata a innovare l'ordinamento giuridico, sia pure previa intesa tra lo Stato e le Regioni⁶⁴. Ne consegue, pertanto, che l'esito del livello di autonomia rimane sempre e comunque affidato ai due rami del Parlamento e, dunque, alla politica ed al variare delle maggioranze⁶⁵. In caso contrario, si toglierebbe alle Camere, quali organi costituzionali rappresentativi degli interessi generali, un potere deliberativo che rimarrebbe circoscritto al circuito dei soggetti del potere esecutivo (Giunta regionale e Governo della

⁶² Parla di legge atipica e rinforzata N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 53 e 56. Oppure si ritiene la legge ex art. 116, comma 3, Cost. fonte «norme quasi-costituzionali» che danno luogo ad un federalismo di tipo pattizio che esclude modifiche unilaterali anche per via di revisione costituzionale. Su quest'ultimo punto F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 53 e 56.

⁶³ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione*, cit.

⁶⁴ Così. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 164.

⁶⁵ In questo contesto una parte della dottrina si chiede se la legge di autonomia negoziata, al pari delle leggi di attuazione delle Regioni ad ordinamento differenziato, sia in grado di operare spazi di rimodulazione delle competenze conferite, sebbene questo si scontri con la questione delle definizioni materiali di cui all'art. 117 Cost. In merito F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regole ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 694-695.

Repubblica). Gli stessi Accordi preliminari⁶⁶ in merito all'intesa prevista dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e le Regioni a Statuto ordinario Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, firmati in data 28 febbraio 2018, non hanno visto alcun coinvolgimento dei Consigli regionali e delle Camere, ma sono stati sottoscritti unicamente dal Ministro (senza portafoglio) per gli Affari regionali e le autonomie e dai Presidenti di Regione. Pure il confronto con il comma 3 dell'art. 8 della Costituzione, il quale prevede come i rapporti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica con lo Stato siano «regolati sulla base di intese con le relative rappresentanze», appare poco convincente. Se è vero che la prassi ha ritenuto la legge approvata sulla base dell'intesa una legge di ratifica per cui tra legge e l'intesa⁶⁷ si realizza un nesso di necessaria identità⁶⁸, non sono mancate in dottrina voci contrarie che, in ragione di un'interpretazione letterale del comma 3 dell'art. 8 della Costituzione, parlano di corrispondenza sostanziale, ma non di completa uniformità tra i due testi⁶⁹. Inoltre, diversamente dalla norma costituzionale sopra citata, la legge di autonomia negoziata, sia pure per espressa previsione costituzionale, deroga al riparto di numerose competenze tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione. Pare difficile, dunque, di fronte a questo scenario, limitare il ruolo delle Camere ad una mera approvazione dell'intesa. A questo si aggiunga la possibilità che, in futuro, una possibile revisione/abrogazione dell'art. 116, comma 3, del Testo fondamentale possa determinare l'illegittimità sopravvenuta delle leggi di autonomia negoziata approvate: se da un lato la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha introdotto

⁶⁶ Sulla natura giuridica di questi Accordi preliminari si veda il saggio di V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum cost.*, 31 maggio 2018, 9-12. Criticità su alcuni contenuti delle c.d. pre-intese sono espressi da F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?* in *Forum. cost.*, 06 novembre 2018, 8 e ss.

⁶⁷ Dubbi sugli effetti giuridici dell'intesa, ritenendola un atto di natura politica S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico: contributo alla teoria delle «fonti» del diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 1962, 95 e ss.

⁶⁸ Per il riferimento alla prassi B. RANDAZZO, *Art. 8 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, 2006, 208.

⁶⁹ Cfr. B. RANDAZZO, *La legge «sulla base» di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?* in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2001, 213-232.

«la dimensione della differenziazione in forma flessibile e facoltativa»⁷⁰, dall'altro non può questa (dimensione) essere considerata alla stregua di principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano e, come tale, limite tacito alla eventuale modifica dell'art. 116, comma 3, Cost.

Quanto, invece, al ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale, non si può non sottolineare come essa, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, abbia svolto un importante e fondamentale lavoro di qualificazione e di ritaglio delle competenze statali e regionali. Utilizzando criteri come quello della leale collaborazione⁷¹, di prevalenza⁷², della chiamata in sussidiarietà⁷³, della continuità istituzionale⁷⁴ ed ultimamente quello del ruolo guida dello Stato negli interventi su politiche pubbliche complesse che coinvolgono una pluralità di materie e di competenze⁷⁵, è stato reso mobile il confine delle attribuzioni statali e regionali⁷⁶ di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost.⁷⁷. Detto in altri termini, la porosità di ogni elenco di materie rispetto alla capacità pervasiva degli interessi generali la cui tutela è rimessa allo Stato conduce necessariamente a una commistione di competenze⁷⁸. In questo modo è inevitabile che gli spazi del regionalismo differenziato non potranno che scontare «l'ipoteca giurisprudenziale maturata»⁷⁹ e la variabile intensità degli interessi nazionali e regionali

⁷⁰ Così si esprime C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003, 98.

⁷¹ Cfr. sent. n. 196/2004 Corte cost., sent. 378/2005 Corte cost.

⁷² Cfr. sent. n. 303/2003 Corte cost.; sent. n. 285/2005 Corte cost.

⁷³ Così sent. n. 303/2003 Corte cost. Sul punto si veda il commento di A. MORRONE, *La Corte riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, n. 4/2003, 818 e ss.

⁷⁴ Cfr. sent. n. 370/2003 Corte cost.; sent. n. 62/2005 Corte cost.

⁷⁵ Cfr. sent. 251/2016 Corte cost.; sent. n. 61/2018 Corte cost.

⁷⁶ Sulle materie come «pagina bianca», già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, si rinvia a L. PALADIN, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 39.

⁷⁷ Sul punto il fondamentale lavoro monografico di F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, 8 e ss.

⁷⁸ Cfr. P. CIARLO – M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 70.

⁷⁹ Ancora A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 176.

inevitabilmente collegata alla situazione politica del momento⁸⁰ con conseguenze anche sulla supposta tassatività dell'elenco previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. Inoltre, su alcune materie oggetto di negoziato e rientranti oggi nella potestà legislativa esclusiva dello Stato quali la «*tutela dell'ambiente*» e la «*tutela dei beni culturali*» di cui all'art. 117, comma 2, *lett. s*, da tempo la Corte costituzionale li ha definiti «*valori costituzionali*» sui quali le Regioni ordinarie possono già legiferare negli ambiti di propria competenza (ripartita) come l'urbanistica o la tutela della salute con i soli limiti di non abbassare gli standard definiti dallo Stato⁸¹. Ed anche per le materie concorrenti in che cosa consiste la maggiore autonomia se non nella non applicazione alle Regioni interessate dei principi fondamentali con contestuale delimitazione dei poteri delle altre Regioni⁸²? Inoltre, come è stato osservato, gli stessi principi fondamentali sono diventati nella giurisprudenza della Corte costituzionale recessivi, essendo balzate in primo piano le «*materie trasversali*» e le competenze statali ordinamentali, si pensi in particolare all'ampliamento dell'area della materia «*ordinamento civile*»⁸³. E comunque, anche ammessa la devoluzione delle materie concorrenti ed esclusive statali richieste, esse rientrerebbero nella potestà legislativa residuale⁸⁴, oppure l'art. 116, comma 3, Cost. introdurrebbe una potestà esclusiva per le Regioni che hanno concluso l'*iter*?⁸⁵ In questo secondo caso, prendendo a riferimento la «*tutela dell'ambiente*», ci si troverebbe nella situazione paradossale per cui lo Stato non disporrebbe più della clausola trasversale

⁸⁰ A riguardo, 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. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, 323.

⁸¹ Cfr. R. BIN, «*Regionalismo differenziato*» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. *Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 12-13. Si veda anche il contributo di G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 64 e ss.

⁸² Ancora, sul punto. R. BIN, «*Regionalismo differenziato*», cit., 12.

⁸³ Cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 628.

⁸⁴ In questo caso opererebbero ancora il criterio delle materie trasversali, della chiamata in sussidiarietà etc....così S. PARISI, *Le potestà normative*, in R. BIN – G. FALCON (a cura di), *Diritto Regionale*, Bologna, il Mulino, 2012, 237.

⁸⁵ Cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo il referendum e le richieste di maggiori poteri*, in *Rivista A.I.C.*, n. 4/2018, 9-10.

funzionale a far valere le esigenze ambientali unitarie nei diversi ambiti di competenza della Regione. È evidente, dunque, che il conferimento di «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» non potrà che tradursi in «*frammenti di competenze*». A questo si aggiunga, come è stato rilevato, che la endemica fluidità e mobilità delle relazioni tra Stato e Regioni sempre alla ricerca di punti di equilibrio soddisfacenti può condurre a «*continue ridefinizioni, per via di interpretazione, dei patti siglati ai sensi dell'art. 116, vale a dire modifiche tacite degli stessi*»⁸⁶.

Infine, dal punto di vista dell'architettura costituzionale non si possono sottacere le forti perplessità e riserve che susciterebbe l'apertura ad un regionalismo per così dire «*a più anime*», informato ad una coeva esistenza di logiche opposte, giacché il nuovo regionalismo che «*procede dal basso*» si sovrapporrebbe, senza sostituirlo, al regionalismo «*calato dall'alto*», visto sia nella versione della pur sempre praticabile «*specialità diffusa*» di cui all'attuale art. 116, comma 3, Cost., sia nei residui della ormai obsoleta specialità prevista dai Costituenti del 1947 e sviluppata negli Statuti delle cinque Regioni ad ordinamento differenziato⁸⁷. A ciò si aggiunga il fatto che per tutti i principali attori del sistema politico-sociale (i partiti, le organizzazioni sindacali etc..) le ragioni del centralismo costituiscono ancora il migliore strumento di garanzia dell'uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali dei cittadini⁸⁸.

4. Dalla teoria alla pratica: le «richieste» delle Regioni: il caso della pre-intesa tra il Governo della Repubblica e la Regione del Veneto

Dopo la celebrazione dei referendum lombardo e veneto (com'è noto la Regione Emilia-Romagna ha seguito un percorso diverso⁸⁹) sono stati firmati, il 28 febbraio

⁸⁶ Cfr. A. RUGGERI, *La «specializzazione dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 21 e ss.

⁸⁷ Così E. DE MARCO, *Qualche interrogativo*, cit., 354.

⁸⁸ Cfr. F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, 473.

⁸⁹ La proposta finalizzata al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a norma dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione formulata dalla Regione Emilia-Romagna è contenuta in una serie di atti e documenti approvati nel corso del 2017. In

2018, tre bozze di intese con caratteri simili se non identici. Le differenze sono marginali e riguardano gli allegati. Gli «accordi preliminari» hanno ad oggetto le seguenti materie: a) Politiche del Lavoro, b) Istruzione, c) Salute, d) Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema. Si tratta di atti privi di effetto giuridico immediato i quali, tuttavia, hanno costituito un punto di partenza per il proseguo delle trattative tra lo Stato e le Regioni interessate in vista della conclusione delle intese la cui durata è fissata in dieci anni.

Al di là della natura giuridica di queste pre-intese⁹⁰, sulla quale questo contributo non si sofferma, e del fatto che non sono previste dal comma 3 dell'art. 116 della Costituzione vigente, ne è contemplato un termine di durata dell'intesa (introdotto nel nostro caso da un «accordo preliminare»⁹¹), non si possono non rilevare, come attentamente una parte della dottrina ha fatto, alcune criticità.

La prima è in ordine all'opportunità della firma di tali accordi fatta dal Sottosegretario degli Affari regionali con le tre Regioni quando il Governo era nel periodo di «ordinaria amministrazione»⁹², ossia in cui i poteri avrebbero dovuto essere sostanzialmente ridotti allo svolgimento della direzione dell'attività amministrativa. Gli accordi, come quelli firmati, che influiscono in maniera

particolare, la proposta è contenuta nel documento di indirizzi approvato dalla Giunta regionale il 28 agosto 2017, poi aggiornato, con ulteriori specifiche, il 16 novembre 2017, e recepita nelle risoluzioni dell'Assemblea legislativa il 3 ottobre e il 14 novembre 2017 (rispettivamente gli atti n. 5321 e n. 5600). Con la seduta del 23 luglio 2018, la Giunta ha ampliato la formulazione relativa ad alcune richieste, confermando l'impianto complessivo della proposta iniziale, come cristallizzata nei precedenti documenti di indirizzo approvati nel corso del 2017, nonché nelle risoluzioni assembleari sopra richiamate. Quello che rileva, a differenza dei casi veneto e lombardo, è che la Regione Emilia-Romagna non ha fatto ricorso alla democrazia diretta e alla richiesta di autonomia fiscale differenziata fondata sul presupposto della maggiore capacità fiscale: cfr. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 18/2018, 5.

⁹⁰ Su questo tema si rinvia al lavoro di G. PICCIRILLI, *Gli «Accordi preliminari»*, cit., 2-24.

⁹¹ A titolo esemplificativo si veda l'art. 2, comma 1, della pre-intesa tra il Governo e la Regione del Veneto.

⁹² Sul concetto di «ordinaria amministrazione» E. CATELANI, *Poteri del Governo in «ordinaria amministrazione» e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2018, 1-18.

sicuramente significativa sulle scelte d'indirizzo politico, eccedono l'ordinaria amministrazione⁹³.

La seconda, invece, attiene alla verifica dell'intesa. L'art. 2, comma 1, dell'accordo preliminare con la Regione del Veneto, ma questo vale anche per gli altri due accordi, stabilisce che, due anni prima della scadenza dell'intesa, Stato e Regione avviano la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti e, se ravvisano la necessità di una rinegoziazione, a seguito di una successiva intesa il Governo della Repubblica presenta alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base dell'intesa medesima. Non si comprende come mai l'iniziativa iniziale di avvio del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. spetti alla Regione, mentre in fase di revisione l'iniziativa è viceversa attribuita al Governo. Non è certamente un aspetto marginale che l'iniziativa sia regionale o governativa, dal momento che, nel secondo caso, si assisterebbe ad una prevalenza del Governo in sede di presentazione del progetto di legge, quando, nella *ratio* dell'art. 116, l'iniziativa è espressamente prevista in capo alla Regione a garanzia della sua sfera di autonomia, anche di quella differenziata già raggiunta⁹⁴.

Entrando ora nel merito delle materie contemplate nelle pre-intese e prendendo come riferimento l'«accordo preliminare» con la Regione del Veneto (che si distanzia molto dai contenuti dell'iniziativa regionale di cui alla deliberazione n. 155/2017 del Consiglio), si metteranno in luce alcune criticità a dimostrazione da un lato della inconsistenza della portata reale dei trasferimenti almeno in questa prima

⁹³ Cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2018, 4.

⁹⁴ Sul punto sempre E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 5-6. *Contra* A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169. Secondo l'autore «l'espressione usata dalla norma esprime la volontà di radicare l'attuazione del regionalismo differenziato su una libera scelta della Regione, che deve avere non a caso uno specifico interesse in tal senso. L'*input* regionale al procedimento si traduce nella facoltà di avviare le trattative per la stipulazione dell'intesa, mentre, una volta raggiunto l'accordo tra lo Stato e la Regione, la presentazione del relativo disegno di legge può essere fatta, oltre che dalla Regione interessata, anche dal Governo».

fase di avvio del regionalismo differenziato, dall'altro del sottile confine, in alcune materie come la salute, tra autonomia differenziata e diseguaglianze.

L'impressione che si ricava dalla lettura degli allegati è che l'implementazione delle competenze sia di scarso rilievo, soprattutto sul versante legislativo, mentre su quello amministrativo sono oggetto di trasferimento un discreto numero di funzioni (ad esempio in materia sanitaria) e di procedimenti (soprattutto in materia ambientale) ma collegati allo stanziamento di risorse modeste⁹⁵.

Partiamo dalle Politiche del Lavoro. L'art. 1 dell'allegato dedicato a questa materia prevede che «*al fine di rafforzare la funzione pubblica delle politiche attive del lavoro e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, come definiti nel decreto legislativo delegato 14 settembre 2015, n. 150, alla Regione è riconosciuta autonomia legislativa e organizzativa in materie di politiche attive del lavoro*». Al di là della genericità dell'espressione «politiche attive del lavoro», già l'art. 18 del d.lgs. n. 150/2015 ha attribuito alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen la gestione dei centri per l'impiego (il cui personale e le relative risorse è stato poi trasferito con la legge ordinaria dello Stato 27 dicembre 2017, n. 205, ossia la legge di bilancio per il 2018) con il compito di promuovere una varietà di politiche attive per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro. Certo la Regione potrebbe implementare queste attività, peraltro già molto numerose, ma si tratta di aspetti che, in relazione alla materia *de qua*, hanno un'incidenza molto limitata. Resta comunque in sospenso il nodo delle risorse, limitandosi a stabilire il comma 2 dell'art. 1 che «*saranno riconosciute risorse finanziarie stabili*»⁹⁶.

Venendo all'Istruzione, anche in questo ambito gli spazi di intervento regionale appaiono poco rilevanti. Due esempi: 1) l'art. 1, comma 1, del relativo allegato affida alla Regione «*la programmazione dell'offerta di istruzione regionale, definendo la relativa dotazione di organico*»⁹⁷; 2) l'art. 5 consente la possibilità di costituzione di un

⁹⁵ Così F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 10.

⁹⁶ Cfr. F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 11.

⁹⁷ La stessa distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è un compito del quale le Regioni non possono essere private (sent. n. 279/2005 Corte cost.).

«Fondo pluriennale di edilizia scolastica nel quale confluiscono le risorse dei fondi nazionali per interventi di adeguamento e miglioramento sismico delle infrastrutture». In merito al primo punto si tratta di una competenza che le Regioni ad ordinamento comune già dispongono ai sensi dell'art. 138, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 112/2018⁹⁸. Questa norma, inoltre, permette loro non solo di programmare l'offerta formativa, ma anche di favorire l'integrazione tra istruzione e formazione professionale, cioè l'aspetto richiamato nell'art. 2 dell'allegato. Riguardo, invece, al secondo punto, premesso che le funzioni amministrative in materie di lavori pubblici concernenti opere di edilizia scolastica spettano già alle Regioni ai sensi dell'art. 83, comma 1, del d.lgs. n. 29771994 (Testo unico in materia di istruzione relativo alle scuole di ogni ordine e grado), l'art. 5 si limiterebbe ad istituire un Fondo pluriennale in cui far confluire i fondi statali stanziati per le finalità di cui sopra. A riguardo, ci si potrebbe chiedere se la sua istituzione non costituisca un ulteriore ostacolo burocratico-amministrativo nell'accesso ai finanziamenti da parte delle scuole.

Più rilevante apparirebbe la previsione dell'art. 4 che permetterebbe alla Regione l'attivazione di una «offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio». Ora, la Corte costituzionale ha messo in evidenza, in particolare nella sent. n 200/2009, come le «norme generali» in materia di istruzione non solo si limitano a delineare le basi del sistema nazionale, ma sono anche funzionali, nei loro profili di rilevanza organizzativa, a garantire un'offerta sostanzialmente uniforme in tutto il territorio nazionale, pur sempre nel rispetto della libertà di insegnamento ex art. 33, comma 1, Cost. Ci si potrebbe, pertanto, chiedere fino a che punto può arrivare l'integrazione dell'offerta regionale al fine di non stravolgere l'uniformità di un percorso universitario.

Quanto al settore della Salute, un profilo che può presentare alcune criticità, o meglio creare un corto circuito tra il diritto delle Regioni virtuose ad accedere ad un regime differenziato e quello della parità di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, contenuto in tutte e tre le pre-intese, consiste nella determinazione del numero dei posti dei corsi di formazione per i Medici di Medicina Generale e

⁹⁸ Il d.lgs. n. 112/1998 attua la legge di delegazione n. 59/1997.

nell'accesso alle scuole di specializzazione, ivi compresa la programmazione delle borse di studio per i medici specializzandi e la loro integrazione operativa con il sistema aziendale⁹⁹. Una disciplina differenziata in questo ambito da una parte incide inevitabilmente sul diritto di circolazione all'interno dell'UE dei futuri medici specialisti, dall'altra è portatrice di diseguaglianze all'interno del percorso formativo degli specializzandi perché la previsione «dell'integrazione operativa con il sistema aziendale», come dice la norma contenuta nella pre-intesa, già ipotizza lo spostamento dell'attività degli specializzandi da una collocazione nel sistema universitario a quella nel servizio sanitario regionale. La giustificazione che viene data alla differenziazione di tale disciplina appare poi debolissima, ossia derivante dalla necessità «di rendere il sistema più coerente con le specifiche esigenze del territorio», quando il numero dei posti è quantificato già ora da indicazioni regionali, ma poi coordinato, ai fini dell'accesso nelle scuole, da un provvedimento nazionale¹⁰⁰. In realtà l'obiettivo è quello di spostare gli specializzandi dal loro ruolo di medici in formazione a quello di dipendenti del servizio sanitario regionale, così da poter trasferire quote di attività sanitaria sui giovani in formazione anziché su medici strutturati, con conseguente riduzione dei costi. Maggiori criticità suscita anche l'attribuzione alla Regione, ex art. 2, comma 1, dell'allegato, della «regolamentazione dell'attività libero professionale». Si tratta di un ambito nel quale convergono una pluralità di interessi costituzionalmente tutelati spesso in contrapposizione tra di loro: il diritto alla salute, il diritto alla concorrenza e la tutela dell'iniziativa economica privata. Il rischio è quello di un sistema ingovernabile e fonte di diseguaglianze sul piano del trattamento economico e dei diritti¹⁰¹, spingendo i medici a «migrare» in un'altra Regione ovvero ad esercitare la libera professione nel territorio regionale ove questa è più conveniente e l'attività rientrante nel servizio sanitario nazionale in un'altra.

⁹⁹ Nel caso della pre-intesa tra Governo e Regione Veneto la previsione è contenuta nell'art. 3, comma 1, dell'allegato relativo alla Salute.

¹⁰⁰ Cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 7.

¹⁰¹ Ancora E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 8.

Infine, in merito alla Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema, non si deve dimenticare che si tratta di una «non materia», o meglio, secondo la nota giurisprudenza costituzionale, di una «materia trasversale»¹⁰² in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che già possono essere regionali (si pensi al «governo del territorio»). Un primo esempio ci viene offerto dal punto 4 tabella A¹⁰³ cui rinvia l'art. 4, comma 1, dell'relative allegato che attribuisce alla Regione del Veneto «l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti in ragione delle caratteristiche del territorio, in conformità ai criteri generali stabiliti a livello statale». Gli art. 196 e seguenti del d.lgs. n. 152/2006 (Testo unico in materia di ambiente) hanno già attribuito alle Regioni a Statuto ordinario una serie di poteri, da esercitare nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale, tra i quali rientra la definizione proprio dei criteri per l'individuazione delle aree non adeguate alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, e di quelli per l'individuazione dei luoghi od impianti idonei allo smaltimento. La Corte costituzionale ha già ritenuto, infatti, sul punto, che, nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, «le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria nella materia «governo del territorio»¹⁰⁴. Un secondo esempio ci viene dalle funzioni amministrative contenute nella tabella B alla quale rimanda l'art. 4, comma 2, dell'allegato: si tratta di «funzioni provinciali e comunali per le quali non opera il richiamo alle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 2 del presente allegato». Si prenda, a titolo esemplificativo, il controllo in materia di inquinamento elettromagnetico¹⁰⁵: l'art. 14, comma 1, della legge ordinaria dello Stato 22 febbraio 2001, n. 36 affida questo compito alle amministrazioni provinciali e comunali. Ora,

¹⁰² Si rinvia alla storica sent. n. 407/2002 Corte cost. Si veda la nota di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle «materie trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, n. 4/2002, 2951-2956.

¹⁰³ La tabella A ex art. 4, comma 1, dell'allegato attribuisce alla Regione tutte le funzioni amministrative indicate.

¹⁰⁴ Così il punto 4.1. del *cons. in dir.* della sent. n. 151/2018 Corte cost. Sulla stessa linea il punto 2.2. del *cons. in dir.* della sent. n. 314/2009 Corte cost.

¹⁰⁵ Tabella B punto 18.

a parte il fatto che le ARPA regionali svolgono, ai sensi della medesima legge, attività di vigilanza e controllo a supporto tecnico delle relative funzioni assegnate agli enti locali, la differenziazione in questo caso consisterebbe semplicemente nell'allocare la funzione amministrativa di vigilanza e controllo a livello regionale, sottraendola a Comuni e Province.

In conclusione, soprattutto con riferimento ai settori della Salute e della Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema, che hanno ad oggetto principalmente funzioni amministrative, è legittimo il ricorso all'art. 116, comma 3, della Costituzione il quale concerne una differenziazione in relazioni ad alcune materie che investono la potestà legislativa e solo indirettamente quella amministrativa?¹⁰⁶ Non sarebbe stato, ad esempio, molto più semplice il richiamo all'«esercizio unitario» di cui all'art. 118, comma 1, Cost.¹⁰⁷ per le funzioni comunali e provinciali (soprattutto quelle di cui all'art. 4, comma 2, dell'allegato (tabella B) relativo alla materia ambientale) al fine di attribuirne la titolarità alle Regioni?

5. Dall'autonomia «negativa» all'autonomia «positiva» il problema della «Camera delle Regioni»

Il percorso di cui al comma 3 dell'art. 116 della Costituzione vigente, avviato (sia pure con modalità differenti) dalle Regioni ordinarie Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, rappresenta comunque un momento importante per riflettere sul destino del regionalismo italiano. Ora, se da un lato il regionalismo dell'uniformità, che abbiamo conosciuto fino ad oggi, non consente di distinguere tra Regioni e Regioni secondo prestazioni di efficienza (e qui si pone il problema di che cosa è l'efficienza e di chi la stabilisce) è, dunque, quanto mai necessario iniettare nell'ordinamento, secondo una parte della dottrina¹⁰⁸, un fattore

¹⁰⁶ Riguardo l'oggetto del regionalismo differenziato il quale concerne competenze legislative F. BENELLI, *Art. 116 Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 1043 e recentemente G. DI COSIMO, *Sui contenuti*, cit., 63.

¹⁰⁷ Cfr., in merito all'art. 118 Cost., i contributi di R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/2002, 365-382 e di G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/2002, 383-397.

¹⁰⁸ Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., 19-21.

competitivo ed incentivante che faccia risaltare le *performance* migliori su quelle peggiori, dall'altro lato questo tipo di approccio risulta insufficiente per un autentico rilancio delle autonomie regionali. Infatti, il regionalismo differenziato non è la sola strada per rianimare il principio autonomistico¹⁰⁹, a meno che all'attuazione degli istituti della differenziazione, tra i quali rientra l'art. 116, comma 3, Cost., non segua un parallelo rafforzamento degli istituti di autonomia positiva: diversamente, si corre il rischio non solo di affossare definitivamente il principio autonomistico, ma anche di compromettere la coesione sociale, politica e istituzionale della Repubblica. La ragione per cui l'autonomia finanziaria è caduta in balia del potere statale accentrato e unilaterale di coordinare la finanza pubblica è il fatto che abbiamo praticamente puntato tutto sull'autonomia negativa (l'attribuzione delle competenze e delle relative funzioni) e la differenziazione, trascurando l'integrazione delle autonomie nei processi decisionali che contano. Non è infatti l'autonomia negativa, ma è l'autonomia positiva, il regionalismo cooperativo, ossia la partecipazione ai processi decisionali che si svolgono al di sopra del soggetto autonomo e che si riverberano sulla sua condizione, il fattore che potrebbe garantire rapporti più equilibrati tra centro e periferia e contrastare sia le tendenze espansive del centro, sia certe spinte centrifughe. Altrimenti la maggiore autonomia ottenuta o ottenibile rimarrà sempre «in regime di concessione»¹¹⁰ in quanto esposta ai ripensamenti del legislatore costituzionale il quale ben potrebbe pensare ad un ritorno allo *status quo*, incentrato su due modelli di Regioni: ordinarie e speciali. Pertanto, alla luce di questa premessa, diventa indispensabile ripensare il ruolo della seconda Camera nel senso di una Camera rappresentativa delle istanze e degli interessi dei territori¹¹¹. Ora, se è innegabile

¹⁰⁹ Cfr. D. GRANARA, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹¹⁰ Cfr. V. TEOTONICO, *Osservazioni in tema di federalizing process (con particolare riguardo al caso italiano)*, in A. URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Bari, Cacucci Editore, 2012, 33-34.

¹¹¹ Per un inquadramento del ruolo della seconda Camera in Italia si rinvia al lavoro di I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, 226-276. Sul mancato decollo di una Camera di rappresentanza territoriale si veda C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea costituente alle proposte di riforma*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia territoriale*, Napoli, Esi, 2003, 86. Contro l'idea di una «Camera

che la nostra storia sia stata contrassegnata soprattutto da una tradizione comunale¹¹², è altrettanto che vero che, dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, le Regioni sono diventate l'ente territoriale *sub*-statale con maggiore forza istituzionale e politica. Anzi, proprio per sottolineare il legame forte tra senatori e territorio regionale, che poi è anche composto da tutti gli enti minori i quali potrebbero a pieno titolo essere coinvolti e invitati a presentare attraverso le Regioni le proprie proposte e i propri interessi, si potrebbe pensare ad una formula costituzionale che espliciti la condizione di rappresentante della Regione. Oggi, invece, il Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 57, comma 1, Cost., è sì eletto «*a base regionale*», ma questo non vale a collegare i senatori alle Regioni considerate come istituzioni, dal momento che l'espressione di cui sopra incide sulla legislazione elettorale nel senso della esclusione, per le elezioni di Palazzo Madama, dell'utilizzo del collegio unico nazionale. All'obiezione secondo la quale, in una siffatta Camera, maggioranze e minoranze si distribuirebbero comunque non in base all'appartenenza regionale, ma politica, si potrebbe replicare sia mediante l'introduzione del vincolo di mandato e voto unitario (come avviene nel *Bundesrat* tedesco¹¹³), sia ricordando come la rappresentanza territoriale altro non è che solo un altro modo di essere della rappresentanza politica, configurandosi anzi come momento di selezione di precise finalità politiche con inevitabili ricadute nei territori. Infatti, negli Stati tendenzialmente unitari ma aperti al riconoscimento delle autonomie come il nostro, è sempre costante la dialettica tra la spinta accentratrice del Governo statale e le istanze di decentramento da parte dei territori

delle Regioni» I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006.

¹¹² Così E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana 1943-1947*, Milano, Giuffrè, 1967.

¹¹³ Si veda, in merito, B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo a base regionale*, Milano, Giuffrè, 1990; F. PALERMO – J. WOELK, *Germania*, Bologna, il Mulino, 2005, 35-38; V. BALDINI, *Il bicameralismo differenziato nella prospettiva dello stato autonomistico. I «modelli» di rappresentazione degli interessi territoriali nelle seconde Camere parlamentari*, in V. BALDINI (a cura di), *La Camera degli interessi territoriali nello Stato composto. Esperienze e prospettive*, Napoli, Satura Editrice, 2007; ID., *Camera delle Regioni, modello-Bundesrat, Senato «federale»: tra percezioni critiche ed intenti politici «dichiarati» (un esame «a prima lettura» del d.d.l. costituzionale A.S. nr 2941)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2012, 553 e ss.

delocalizzati¹¹⁴. Né, infine, vale il rilievo per cui una Camera «territoriale» era già stata pensata nella riforma costituzionale c.d. «Renzi-Boschi», poi bocciata dagli elettori in sede di referendum confermativo del 04 dicembre 2016: a parte la presenza dei senatori a vita che non potevano certo definirsi rappresentanti delle istituzioni territoriali, erano molte funzioni attribuite a quello che sarebbe dovuto diventare il «nuovo» Senato che si presentavano come poco coerenti con un'assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali (ad esempio l'elezione di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della Magistratura)¹¹⁵.

6. Conclusioni

L'art. 116, comma 3, della Costituzione, rispetto al sistema previgente la riforma del Titolo V, è senza dubbio una novità¹¹⁶ che dovrebbe avere il compito di superare il mito dell'uniformità il quale, tuttavia, non è riuscito a garantire eguali condizioni su tutto il territorio nazionale, acuendo anzi le differenze economiche e sociali esistenti tra Regione e Regione¹¹⁷. Sulla base di questa premessa, a partire dall'inizio degli anni '90 con la legge ordinaria dello Stato n. 142/1990, passando per il «federalismo amministrativo a Costituzione invariata»¹¹⁸ fino alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si è cercato di mettere a nudo la falsa omogeneità delle Regioni italiane¹¹⁹. In altri termini, mentre un modello che promuove l'omogeneità è tipico di una fase statica, al contrario l'idea di un

¹¹⁴ Cfr. T. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista A.I.C.* [://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/frosini.html](http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/frosini.html).

¹¹⁵ Cfr. A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Torino, Lindau, 2016, 73-115.

¹¹⁶ Alcuni autori richiamano il modello spagnolo (L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 157 e ss.), altri quello austriaco (P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, Bologna, il Mulino, 1998).

¹¹⁷ Così L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 158 e ss. ID., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, Marsilio, 2013, 185-197.

¹¹⁸ Legge di delegazione n. 59/1997 e d.lgs. n. 112/1998.

¹¹⁹ Cfr. G. D'IGNAZIO – G. MOSCHELLA, *Specialità ed asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, 217 e ss.

federalismo come processo¹²⁰ implica l'ammissione di stadi o velocità diversi per i vari soggetti coinvolti¹²¹. A riguardo alcune perplessità.

La «partita» del regionalismo differenziato¹²² investe una questione di fondamentale importanza, ossia quella del rapporto tra competizione e cooperazione, tra particolarismo e coesione sociale¹²³. La riforma del regionalismo italiano del 2001 e prima ancora le c.d. «riforme Bassanini» della fine degli anni '90 erano improntate ad un modello di differenziazione di tipo solidaristico, diretto cioè a garantire maggiore efficienza di governo e migliore gestione delle risorse, contribuendo così allo sviluppo della società italiana nel suo complesso. Non a caso si apprestavano, a questo proposito, idonei presidi statali e meccanismi di tenuta del sistema: il nuovo art 117, comma 2, lett. m) Cost. in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, il nuovo art. 119 Cost., con la previsione di obblighi perequativi che compensassero i naturali e non eliminabili squilibri¹²⁴ e la previsione del potere sostitutivo ex art. 120 Cost. Lo stesso art. 116, comma 3, Cost. era originariamente immaginato in questa chiave: poiché vi è consapevolezza del fatto che le peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione possono riguardare, oltre a quegli specifici territori e popolazioni che nel 1946 avevano giustificato l'introduzione della specialità, anche altri territori e popolazioni, è bene prevedere la possibilità di ulteriori strumenti organizzativi che consentano la differenziazione ai medesimi fini anche per altre Regioni. A questo modello di differenziazione, però, se ne è sostituito uno di tipo competitivo affermatosi a seguito degli sconvolgimenti sociopolitici conseguenti ai processi di

¹²⁰ Così C. J. FREDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968.

¹²¹ Cfr. A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, 2193.

¹²² Parla di due strade di differenziazione, ossia la prima quella tradizionale delle cinque Regioni a Statuto speciale e la seconda quella dell'art. 116, comma 3, Cost. G.C. DE MARTIN, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in O. CHESSA (a cura di), *Verso il federalismo interno. Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 2009, 55.

¹²³ Così E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità ed aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 08 novembre 2018, 5.

¹²⁴ Ancora E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 4.

globalizzazione, di prevalenza del libero mercato¹²⁵, di drastica riduzione delle risorse disponibili. Tutto questo ha determinato una richiesta di maggiore autonomia (che, però, come abbiamo visto ha poca consistenza sul piano pratico) intesa come risposta ad una domanda di distinzione non solo istituzionale/organizzativa, ma anche sociale con ripercussioni sui meccanismi posti a tutela della tenuta dell'ordinamento costituzionale che, seppur vigenti, verrebbero fortemente indeboliti. Se infatti la rivendicazione della differenziazione viene fatta a partire dalla polemica sul c.d. «residuo fiscale», è chiaro che ciò che viene richiesto «non è una migliore allocazione delle funzioni. Ciò che viene rivendicato è un trattamento differenziato (e migliore quanto all'effettivo godimento dei diritti) delle popolazioni residenti nelle Regioni che si differenziano, legato al maggior gettito fiscale¹²⁶ che quelle Regioni sono in grado di produrre rispetto alle altre»¹²⁷. Il pericolo è quello di un «regionalismo solipsista»¹²⁸ che, in assenza di strumenti cooperativi, corre il rischio di annichilire il principio

¹²⁵ Cfr. A. CIERVO, *Il neoliberalismo e la crisi dello Stato costituzionale*, in C. AMIRANTE (a cura di), *La Costituzione italiana, riforme o stravolgimento?* Torino, Giappichelli, 75-104.

¹²⁶ Riguardo la pretesa di appropriazione delle risorse fiscali prodotte sul territorio regionale, fatta valere sotto l'ombrello della richiesta dell'autonomia di spesa, va rilevato come, negli accordi preliminari firmati nel febbraio 2018 dal Governo Gentiloni con le tre Regioni interessate, si leggeva che, dopo una fase transitoria, le risorse per finanziare le nuove competenze sarebbero state riconosciute alle Regioni «in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale». Veniva dunque capovolto nel suo opposto il criterio, previsto dalla Costituzione, di una perequazione a favore dei territori a minore capacità fiscale, che è peraltro accolto ovunque nel mondo esistano sistemi di finanza multilivello. Tale previsione, che ha natura sovversiva, appariva ancora, per il Veneto e la Lombardia, ma non per l'Emilia-Romagna, nelle bozze che sono circolate dei testi che avrebbero dovuto essere portati all'approvazione del Governo Conte il 15 febbraio 2019. In quelli di natura ufficiale, che risultano ora sul sito del Dipartimento degli Affari Regionali, la norma è scomparsa. Rimane però la previsione che, qualora non siano adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alle Regioni per l'esercizio delle nuove competenze, non possa essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa sostenuta dallo Stato per le funzioni trasferite. Tale disposizione comporterebbe, per la sola istruzione, un regalo di oltre un miliardo alle Regioni Veneto e Lombardia, a spese del resto del Paese. In questa direzione si esprime E. LONGOBARDI, *Il regionalismo differenziato*, in *Left*, n. 9/2019.

¹²⁷ Sempre E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 5. Si stabilirebbe, in altri termini, il principio per cui i cittadini delle Regioni più ricche hanno diritto a maggiori risorse e servizi dei cittadini delle Regioni più povere. Quest'ultimo punto è bene sottolineato dal recente saggio di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza, 2019.

¹²⁸ Cfr. A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?* in *Le Regioni*, n. 3/2017, 327.

solidaristico di cui all'art. 2 Cost. Certamente i principi dell'art. 119 Cost., al cui rispetto è subordinata la procedura dell'art. 116, comma 3, Cost., i criteri di delimitazione delle materie della giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m)¹²⁹ e il potere sostitutivo del Governo ex art. 120, comma 2, Cost. possono fungere da «controlimiti» per scelte che possono innescare meccanismi centrifughi con ripercussioni sulla tenuta dell'unità ed indissolubilità della Repubblica ex art. 5 Cost.¹³⁰. Resta, tuttavia, da chiedersi fino a che punto la loro azionabilità sarà in grado di frenare i sempre maggiori «appetiti regionali» soprattutto sotto il profilo finanziario. La differenziazione, dunque, per essere costituzionalmente compatibile con la norma costituzionale di cui sopra e, più in generale, con l'intero impianto della Costituzione, deve tradursi in una «disuguaglianza degli strumenti» per la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale tra le persone. Pertanto, alla luce di queste considerazioni, anche quando sarà approvata la legge di autonomia negoziata, resterà comunque (e fortunatamente) la Corte costituzionale a «dominare le sorti dell'autonomia»¹³¹ sia per stabilirne il punto di bilanciamento con i principi di unità ed indivisibilità, sia per verificare la tenuta del principio di eguaglianza sostanziale, sia, in assenza di serie prospettive di riforma della seconda Camera, per la conciliazione degli interessi nei rapporti Stato-Regioni. La norma dell'art. 116, comma 3, Cost. sarebbe essere utile in un sistema nazionale forte, coeso, unitario¹³², dotato di un'amministrazione centrale capace e adeguata ai

¹²⁹ Pur faticosamente la Conferenza Stato-Regioni è riuscita a definire i nuovi LEA in materia sanitaria poi trasposti nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017, mentre dei LEVAS (dei livelli essenziali delle prestazioni sociali previsti già dalla legge ordinaria dello Stato n. 328/2000) non c'è traccia.

¹³⁰ Si comprende quanto sia infondata e strumentale la polemica di molti movimenti indipendentisti relativa all'attuale art. 5 della Costituzione. Si pretende, infatti, che la qualificazione della Repubblica come «una e indivisibile» sia incompatibile con i contenuti di uno Stato federale, quando in realtà la forma federale sottintende (salvo coltivare malsane idee secessionistiche) l'unità e l'indivisibilità dello Stato: cfr., sul punto, A. SINAGRA, *Diritto e giustizia. Ragione e sentimento. Scritti politici e giuridici (1985-2004)*, Roma, Aracne, 2011, 446.

¹³¹ Cfr. S. STAIANO, *Art. 5 Cost.*, Roma, Carocci Editore, 2017, 145-146.

¹³² Sulla necessità di una forte unità garantita dallo Stato si veda G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?* in www.issirfa.cnr.it, marzo 2018.

compiti¹³³ (non limitata ad un controllo formale sugli atti), che non è certamente quello italiano, altrimenti diviene strumento di potenziale e graduale frantumazione¹³⁴. Detto diversamente, l'idea che ogni Regione¹³⁵ pattuisca trasferimenti confezionati su misura sarebbe di per sé ineccepibile in un paese lungo e diverso come l'Italia, ma all'interno di una cornice solida e riconoscibile (oggi assente), dove il centro è il punto di sintesi in quanto garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà. Mezzo secolo di ordinamento regionale (ordinario) dimostra che il sistema è accentrato, ma ha un centro debole, e che senza integrali e preliminari riforme del suo funzionamento il distacco di quote di funzioni per aree territoriali circoscritte non porta al decentramento per alcuni, ma allo sgretolamento per tutti, perché introduce l'esigenza di modularità e interlocuzioni differenziate che questo centro, oggi in evidente difficoltà anche solo per l'amministrazione ordinaria, non è in grado di assicurare¹³⁶.

¹³³ Cfr. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum Quad. cost.*, 20 aprile 2017, 4.

¹³⁴ Cfr. M. VILLONE, *I nodi ancora irrisolti del federalismo italiano: una Repubblica di cacicchi*, in www.astrid-online.it, n. 2/2010, 4.

¹³⁵ Oltre alle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, altre hanno avanzato la richiesta di regionalismo differenziato: sette hanno già formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria. Altre tre Regioni non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo. Si tratta di Basilicata, Calabria e Puglia. Due Regioni invece, Abruzzo e Molise, non risultano aver avviato iniziative formali per l'avvio della procedura ex art. 116, terzo comma, della Costituzione.

¹³⁶ Così M. CAMMELLI, *Risultati incerti e rischi sicuri dell'autonomia regionale. Il regionalismo differenziato*, in www.rivistailmulino.it, 20 luglio 2018.