



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ITALIANO: UNA PARALISI DESTINATA A DURARE

*Il presente contributo delinea le varie fasi del regionalismo differenziato italiano, ponendo in luce come allo stato attuale il legislatore non abbia provveduto a risolvere gli snodi venuti a "galla" nel corso del tempo. Il dibattito sorto intorno all'art. 116, comma 3, Cost. è riemerso in occasione dell'attuale emergenza sanitaria da Covid-19, dopo aver raggiunto il suo culmine nel 2017 quando le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto decisero di avvalersi della facoltà inclusa nella disposizione menzionata. Allo stato dei fatti, sembra che per una valida attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. si debba ancora attendere.*

di **Luana Leo**

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Mercoledì 2 Dicembre 2020



Abstract ENG

*This paper outlines the various phases of Italian differentiated regionalism, highlighting how at present the legislator has not resolved the problems that have come to the surface over time. The debate around 116, paragraph 3, of the Constitution, re-emerged on the occasion of the current health emergency from Covid-19, after reaching its peak in 2017 when the Emilia Romagna, Lombardy and Veneto regions decided to make use of the included faculty of the aforementioned provision. As things stand, it seems that for a valid implementation of art. 116, paragraph 3, Cost. we still have to wait.*

**Sommario:** 1. Il modello di regionalismo italiano: uno sguardo al passato; 2. La riforma del Titolo V della Costituzione: l'origine dell'art. 116 comma 3 Cost.; 3. I referendum consultivi del 2017: la richiesta di potere delle Regioni; 3.1 Dal referendum consultivo alla realtà: tra dubbi e confusione; 3.2 Il ruolo della Commissione paritetica; 4. Una precedente proposta "mal confezionata": il ddl Renzi-Boschi; 5. I limiti del regionalismo differenziato; 6. Brevi riflessioni sull'intreccio emergenza sanitaria-regionalismo differenziato; 7. Conclusioni: per una valida attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost.

## 1. Il modello di regionalismo italiano: uno sguardo al passato

La volontà Costituente del 1948 fu quella di introdurre un "regime "duale" dell'autonomia regionale"<sup>[1]</sup>, all'interno del quale trovano spazio due differenti tipologie di Regione, quelle ad autonomia ordinaria e quelle ad autonomia speciale, ambedue incluse in un quadro comune. Stando ad una corrente di pensiero<sup>[2]</sup>, nel rendimento delle istituzioni un ruolo di rilievo viene assunto dal "fattore tempo": di ciò ne era cosciente la stessa Assemblea Costituente<sup>[3]</sup>, la quale aveva prospettato tempi celeri per l'istituzione delle Regioni.

Ai sensi della VIII disposizione transitoria, infatti, i neo Consigli regionali avrebbero dovuto essere nominati entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, mentre la IX disposizione transitoria accordava al Parlamento un lasso di tempo pari a tre anni per armonizzare la legislazione statale alle nuove competenze regionali. Tuttavia, gli auspici si andarono a scontrare con la realtà: il predominio di posizioni centraliste all'interno dei partiti di maggioranza e le azioni di arresto attuate dagli apparati ministeriali portarono inevitabilmente l'ordinamento regionale ad avviarsi con forte ritardo.

Occorre segnalare sia la presenza di più istanze nel regionalismo dei Costituenti che l'affermazione di una nuova idea di comunità nazionale pluralistica, mirante ad eliminare

dalla scena la concezione organicistica e totalizzante dell'epoca fascista<sup>[4]</sup>. Le previsioni del Titolo V della Costituzione trovarono implementazione soltanto verso la fine degli anni '60 in uno scenario sociale, economico e politico completamente mutato. Sebbene si respirasse un clima diverso rispetto a quello che aveva accompagnato gli ultimi anni, qualsiasi istituto innovativo era guardato con sospetto.

A parte le Regioni speciali (Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta), aventi regimi di "pre-autonomia" e rispetto alle quali il Costituente approvò statuti che prevedevano elevate competenze legislative ed una spiccata autonomia finanziaria, le altre rimasero "lettera morta". Una conferma discende dall'unica legge di attuazione della Costituzione emanata nel suddetto momento storico, la legge n. 62 del 1953. In essa si evince una lettura ambigua della Regione quale grande "ente locale", limitandone l'autonomia entro la sfera amministrativa.

Terminata questa prima fase, si assiste alla comparsa sulla scena delle restanti Regioni ordinarie. Tale fase, detta di reflusso, si caratterizza per due aspetti principali: l'insuccesso della Riforma amministrativa ed il fallimento del regionalismo politico. Quanto al primo, merita di essere segnalato lo slogan dell'epoca "le Regioni per la riforma dello Stato": da qui, il convincimento che il trasferimento di funzioni alle Regioni avrebbe dovuto portare ad una riforma sull'amministrazione pubblica. Nella realtà, invece, accadde che non soltanto le Regioni non si rivelarono uno strumento valido per l'attuazione della suddetta Riforma, ma favorirono la formazione di un terzo livello di burocrazia, sovrapposto ai due già esistenti (statale e locale).

Il fallimento del regionalismo politico è imputabile a più cause: le modeste competenze riconosciute alla Regione dalla Costituzione, l'intromissione dello Stato Centrale in qualsiasi settore, ed infine, una giurisprudenza costituzionale a supporto della legislazione statale<sup>[5]</sup>. Nella terza fase dell'esperienza regionale si assiste alla modifica integrale del sistema delle relazioni interistituzionali che comporta un graduale passaggio dal regionalismo di tipo garantistico a quello di natura collaborativa, incentrato su criteri di lealtà costituzionale e di collaborazione.

Una parte della dottrina<sup>[6]</sup> sostiene che l'apertura a forme di collaborazione sia dovuta ad una serie di fattori endogeni ed esogeni. Tra i primi si ricorda il crollo di un criterio di ripartizione delle competenze che presupponeva una statica delimitazione degli ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni e l'inclinazione radicale del principio del parallelismo delle competenze statuito dall'art. 118 Cost., imputabile sia al crescente ruolo amministrativo degli enti locali territoriali che all'assunzione da parte del Governo di considerevoli poteri di intervento.

Con riguardo ai fattori esogeni, si segnala il ruolo assunto dall'Unione Europea (per la trattazione di talune problematiche non programmate, come ad esempio la definizione dei rapporti tra le Regioni e gli organi comunitari) e dalla Corte Costituzionale (intesa in senso collegiale e singolare). La quarta ed ultima fase prende avvio con l'approvazione della nuova legislazione statale sui comuni e le province e termina con la riforma costituzionale del 2001. L'ordinamento regionale viene travolto da una profonda crisi politica nazionale.

Per la prima volta nella storia della Repubblica italiana, si assiste alla richiesta da parte comunità locali di più ampi spazi di autogoverno. L'idea di Regione che aveva caratterizzato il periodo iniziale del regionalismo – tendente a riformare lo Stato in senso democratico e pluralistico - venne rimpiazzata da una concezione dell'autonomia di tipo funzionale, improntata sull'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche, sulla semplificazione dei processi di decisione politica.

## **2. La riforma del Titolo V della Costituzione: l'origine dell'art. 116 comma 3 Cost.**

A distanza di quasi vent'anni dalla Riforma del Titolo V, l'art. 116 comma 3 Cost. è avvolto ancora da ombre. Si tratta di una delle disposizioni più studiate dai costituzionalisti nazionali, ma al contempo meno valorizzata in sede di attuazione costituzionale. Tuttavia, la suddetta previsione aveva suscitato enorme interesse agli occhi dell'opinione pubblica, tant'è che verso la fine degli anni Novanta venne stilato il primo progetto di riforma costituzionale a beneficio di Regioni a “geometria variabile”<sup>[7]</sup>.

Nella legislazione successiva, il Parlamento decise di non demordere e tentò nuovamente l'iter di revisione costituzionale: da una parte, “consegnò” alla Commissione parlamentare l'iniziativa legislativa (affidando così alle Camere soltanto la discussione e la votazione sulla proposta di legge di revisione costituzionale), dall'altra, fissò l'obbligatorietà del referendum popolare sulla legge di revisione.

Il Parlamento, che aveva fatto tesoro degli errori precedenti, riuscì ad approvare prima della scadenza della legislatura ben tre leggi costituzionali che portarono alla revisione integrale del Titolo V della Costituzione: la prima mutò la forma di governo delle Regioni e le materie riservate agli Statuti; la seconda estese alle Regioni ad autonomia speciale quanto prescritto dalla legge del 2001 per le Regioni ordinarie; infine, la terza rivide la ripartizione delle competenze normative e amministrative tra lo Stato e le autonomie territoriali e la normativa dei relativi rapporti finanziari.

Entrando nello specifico, la legge costituzionale del 1999 incentivò l'autonomia regionale

delle Regioni a statuto ordinario, riformulando<sup>[8]</sup> l'art. 123 Cost. La legge costituzionale in questione estese la potestà legislativa regionale anche alla materia elettorale<sup>[9]</sup>. La legge costituzionale del 2001 attuò la più ampia revisione costituzionale della storia italiana; si trattò, infatti, di un iter lungo e inquieto, volto ad interessare l'art. 116 Cost.

La prima proposta di legge costituzionale del suddetto articolo prevedeva, all'art. 1, che tutte le Regioni potessero beneficiare di forme e condizioni specifiche di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali approvati con legge costituzionali, con l'opportunità di articolarsi in province autonome<sup>[10]</sup>. La vigente versione dell'articolo discende da una proposta che puntava alla soppressione delle Regioni a statuto speciale e prevedeva al contempo un regime di differenziazione adottabile a tutte le Regioni.

L'attuale terzo comma<sup>[11]</sup> dell'art. 116 Cost. veniva alla luce con uno scopo specifico: sostituire in toto il predetto articolo<sup>[12]</sup>. Nella realtà, il testo divenne la parte aggiuntiva di codesto articolo, nonché il suo terzo comma, che venne riapprovato in seconda deliberazione dalla Camera dei Deputati il 28 febbraio 2001 e dal Senato l'8 marzo del medesimo anno<sup>[13]</sup>. In particolare, il terzo comma dell'art. 116 Cost. delinea le materie a cui è possibile riconoscere l'autonomia: non soltanto quelle soggette alla c.d. competenza concorrente, ma anche talune riservate alla competenza esclusiva statale.

Una parte della dottrina ritiene che la novella dell'art. 116 Cost. prenda le mosse da una logica spagnola: la Costituzione nazionale, con la revisione del 2001, si rifaceva ad una tecnica adoperata dal costituzionalismo spagnolo (nota come c.d. "vassoio dei formaggi"), in base alla quale le materie che possono essere conferite alle Regioni devono trovare menzione in Costituzione<sup>[14]</sup>. A fronte delle novità apportata, la riforma costituzionale in discussione non poteva sottrarsi ad acute critiche.

### **3. I referendum consultivi del 2017: la richiesta di potere delle Regioni**

A pochi mesi dalla fine della XVII legislatura, i referendum consultivi del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto riuscirono a sottrarre considerazione alle elezioni nazionali del 4 marzo 2018. Essi miravano a "conquistare" il consenso delle proprie comunità regionali, a riguardo della possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni lombarda e veneta, ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost<sup>[15]</sup>.

Sotto il profilo dell'impianto istituzionale, tali situazioni presentano delle affinità, giacché i referendum consultivi sono previsti dagli Statuti e dalle relative leggi di attuazione di ambedue le Regioni. Tuttavia, esse manifestano evidenti connotati di diversità che dipendono anche da elementi di carattere strettamente geografico. Come noto, il Veneto, abordato da due Regioni a Statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto

Adige), reclamava simili forme di specialità, al fine di far venire meno la netta disparità di trattamento rispetto alla Regione friulana e trentina, beneficiarie di uno speciale regime tributario e fiscale<sup>[16]</sup>.

La medesima specialità veniva rivendicata anche dalla Lombardia, ma adducendo una motivazione differente: la sua posizione di spicco nel sistema economico italiano. A queste, poi, si accostò l'Emilia-Romagna, che al contrario delle altre due Regioni sopramenzionate, chiese direttamente al Governo di entrare in trattativa per la sottoscrizione dell'intesa, prescindendo dallo svolgimento referendum consultivo. Il differente atteggiamento assunto dalla predetta Regione discende dall'orientamento politico della stessa: essa, infatti, è orientata "a sinistra", e di conseguenza, non portata a "denunciare" la linea politica di un Governo-amico.

Dalla situazione appena abbozzata si evince un dato di fatto: la richiesta di maggiore autonomia da parte di una Regione può realizzarsi in vari modi e con varie forme. Appare opportuno scendere nei dettagli della questione. Il 15 novembre 2017, il Consiglio Regionale del Veneto approva una richiesta di legge statale di attribuzione delle competenze, coinvolgente tutte le ventitré materie riportate nella disposizione costituzionale di riferimento (art. 116, comma 3, Cost.) ed anche la possibilità di trattenere parte dei tributi erariali riscossi sul proprio territorio regionale, riprendendo così il modello delle Regioni a Statuto speciale.

Differente la via seguita dalla Lombardia: il 7 novembre 2017 approva una risoluzione nella quale vengono richieste maggiori forme di autonomia in tutte le ventitré materie prescritte a livello costituzionale, ponendo in primo piano la questione del "residuo fiscale". Seguendo l'esempio lombardo, l'Emilia-Romagna approva una risoluzione nella quale però circoscrive le proprie richieste ad un numero esiguo di materie (in origine 9, poi aumentate nell'accordo preliminare e nella successiva bozza di intesa).

Per quanto concerne l'iniziativa referendaria lombarda, occorre precisare che la mancata menzione delle materie non pone alcun dubbio di legittimità costituzionale, come peraltro confermato dalla Corte Costituzionale<sup>[17]</sup>. Tuttavia, la recente pronuncia della Corte si scontra con la più risalente giurisprudenza costituzionale, che aveva espresso un orientamento opposto<sup>[18]</sup>. Una parte della dottrina sostiene che codesta lacuna "porterebbe fatalmente con sé una interpretazione delle stesse, la qual cosa risulta un'operazione assai impervia"<sup>[19]</sup>.

Una questione peculiare concerne la possibilità di esportare il modello lombardo in ulteriori Regioni<sup>[20]</sup>.

Ciascuno Statuto, infatti, presenta una disciplina e un oggetto differente a riguardo dei referendum consultivi. Qualche dubbio sorge ove si prenda in considerazione lo Statuto della Regione Pubblica che all'art. 19 enuncia un referendum consultivo facoltativo e un referendum consultivo obbligatorio<sup>[21]</sup>. Tralasciando il fatto che l'assenza di qualunque limite oggetto nello Statuto pugliese possa suscitare più di una perplessità, una corrente di pensiero offre una risposta positiva al quesito sopraindicato.

Secondo quest'ultima, dato che l'esercizio del potere di iniziativa legislativa si concretizza nella presentazione alle Camere da parte delle Regione della proposta di legge di recepimento dell'intesa già completata, adottandola, non vi sarebbe alcuna preclusione allo svolgimento del referendum<sup>[22]</sup>.

Le consultazioni referendarie hanno ottenuto un'affluenza non irrilevante – più alta in Veneto dove si è superato il quorum fissato dalla legge (57,2%), quorum invece non previsto nella Regione lombarda, nella quale si è pervenuti ad una partecipazione inferiore (38,2%) – considerata la consistente vittoria dei sì<sup>[23]</sup>. Un aspetto interessante consiste nel fatto che, a seguito del referendum, il Presidente della Regione Veneto è tornato a presentare proposte analoghe a quelle dei quesiti rigettati dalla Corte, nonché il riconoscimento dello Statuto speciale ed il trattenimento dei nove decimi delle imposte nazionali riscosse nella Regione.

Sul punto, si ricorda che la legge veneta n. 15 del 2014 richiedeva al Presidente della Giunta, nell'ipotesi di esito favorevole del referendum e raggiungimento del quorum, di redigere un progetto di legge nel quale contemplante percorsi e contenuti, ai fini del riconoscimento di altre e peculiari forme di autonomia. La proposta di legge n. 43 merita attenzione all'art. 2, in base al quale alla Regione spetterebbero i nove decimi di Irpef, Ires e Iva riscossi nel territorio della stessa e le risorse ad essa devolute siano esclusivamente quelle riferite alle funzioni trasferite.

A fronte di codesto quadro, sembra che il vero proposito del referendum del 22 ottobre consista nella devoluzione di quote rilevanti di gettito di imposte dello Stato con il pretesto di dover “mascherare” gli oneri delle nuove competenze. Sotto tale profilo, una parte della dottrina sostiene che la suddetta richiesta non sia costituzionalmente legittima alla luce degli artt. 116, comma 3, e 119 Cost<sup>[24]</sup>. La maggior parte della dottrina giudica negativamente il referendum consultivo del 22 ottobre, specialmente con riguardo alle intenzioni dei promotori<sup>[25]</sup>.

Altra parte della dottrina, invece, ha evidenziato il reale oggetto del referendum, nonché il tema delle risorse tributarie e della spesa pubblica<sup>[26]</sup>. Vi è chi anche ha denunciato la connotazione sostanzialmente plebiscitaria del referendum, tale da comprometterne la

democraticità dell'ordinamento<sup>[27]</sup>. Infine, a giudizio di taluni, si sarebbe tentato di occultare la ricerca di una legittimazione politica sotto forma di richiamo al popolo lombardo e veneto, rendendo così il referendum “populistico”<sup>[28]</sup>.

Le accanite critiche rivolte al referendum consultivo del 22 ottobre non devono indurre a identificare quest'ultimo come uno strumento inefficace. È fondamentale soffermarsi sul ruolo “giocato” dal popolo in tale tipo di consultazione. Una parte della dottrina sostiene che, benché il popolo non possa mai fornire pareri, la sua volontà è indiscutibile<sup>[29]</sup>. Al contrario, una corrente di pensiero afferma che la volontà del popolo debba essere ristretta “nelle forme e nei limiti della Costituzione”<sup>[30]</sup>.

La dottrina prevalente, supportata da una ricca giurisprudenza costituzionale<sup>[31]</sup>, perviene alla conclusione secondo cui il referendum consultivo non sarebbe vincolante<sup>[32]</sup>. Al contempo, tale strumento potrebbe esercitare una notevole influenza sugli organi rappresentativi nazionali<sup>[33]</sup>. In ogni caso, vi è chi ha segnalato l'importanza del contributo fornito dai Consigli Regionali ai fini della realizzazione di un sistema democratico decentrato.

Nella sentenza 27 luglio 1989, n. 453, la Consulta avalla la rilevanza del mezzo referendario, in quanto “connaturato alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V, Parte II, della Costituzione”.

### 3.1 Dal referendum consultivo alla realtà: tra dubbi e confusione

Nel novembre 2017 si è avviato il confronto tra il Governo Gentiloni ed i rappresentanti di Lombardia ed Emilia-Romagna. Un mese dopo anche i delegati del Veneto sono intervenuti nella trattativa. Da quest'ultima sono scaturiti tre accordi preliminari: si tratta di intese<sup>[34]</sup> aventi carattere affine. Tali accordi hanno ad oggetto le seguenti materie: a) politiche del lavoro, b) istruzione; c) salute, d) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In dottrina, vi è chi ha rilevato in tali intese la sussistenza di talune criticità<sup>[35]</sup>.

La prima è in ordine all'opportunità della firma di codesti accordi proveniente dal Sottosegretario degli Affari Regionali con le Tre Regioni quando il Governo si trovava nel periodo dell'ordinaria amministrazione (i poteri avrebbero dovuto essere ridotti all'espletamento dell'attività amministrativa). La seconda, invece, attiene alla valutazione dell'intesa.

Mentre l'art. 2, comma 1, dell'accordo preliminare con la Regione Veneto prevede che, in



caso di rinegoziazione, spetta al Governo presentare alle Camere un disegno di legge contenente le modifiche da apportare alla legge sulla base dell'accordo stesso, nella ratio dell'art. 116 Cost. l'iniziativa compete alla Regione, a garanzia della sua autonomia.

Verso la metà del 2019<sup>[36]</sup>, a causa delle dimissioni del Governo e della successiva formazione del nuovo esecutivo, il procedimento ha subito una flessione. Tuttavia, appare opportuno ricordare che, nella Nota di Aggiornamento al DEF, deliberata il 30 settembre 2019, lo stesso esecutivo guidato nuovamente da Giuseppe Conte ha ribadito la volontà di portare a termine il procedimento del regionalismo differenziato<sup>[37]</sup>.

A questa è seguita, il 17 ottobre, l'audizione alla Camera del Neoministro per gli affari regionali, il quale ha comunicato la presentazione alle Camere di un'iniziativa finalizzata a produrre una normativa unitaria comprensiva di tutti gli interventi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. A fronte di tale scenario, ne emerge un dato di fatto: la difficoltà di analizzare il processo di elaborazione delle intese. In primo luogo, si deve segnalare il timore di un'esclusione delle Camere nel suddetto procedimento.

Si tratta di una procedura che permette di derogare al riparto delle competenze determinato a livello costituzionale. In luogo di ciò, il Parlamento non dovrebbe limitarsi esclusivamente all'approvazione o bocciatura del testo delle intese, ma assumere la veste di "parte attiva" del procedimento.

Una corrente di pensiero<sup>[38]</sup> ritiene che il processo di avvicinamento delle intese si sia contraddistinto per una tendenza all'uniformazione dei testi, in quanto i testi originali presentavano evidenti differenze contenutistiche e metodologiche, dal catalogo delle materie richieste, alle finalità espresse ed alle motivazioni addotte. La condotta assunta dal Governo si presta sicuramente a svariate critiche. Il comma 3 dell'art. 116 Cost. nasce con il proposito di esaltare i tratti caratteristici di ciascuna Regione.

La concessione di intese analoghe da parte del Governo, invece, sembra indebolire il fine<sup>[39]</sup> e la rilevanza del regionalismo differenziato. Le Regioni non si sono contraddistinte dall'esecutivo. Esse, infatti, premendo sulla trattenuta del gettito fiscale hanno evidenziato la loro unica volontà: ottenere un'autonomia in senso lato.

Una valida attuazione del regionalismo differenziato si avrebbe solo con l'uscita di scena della burocrazia "eccentrica". La politica deve adottare iniziative serie e concrete.

Il problema vero e proprio non consiste nella differenziazione in sé, quanto invece nella mancanza di una riflessione politica che oltrepassi le logiche della prospettiva burocratica

basata sul dilemma si può/non si può e sulla convinzione di apportare modifiche tramite l'approvvigionamento di risorse finanziarie<sup>[40]</sup>.

### 3.2 Il ruolo della Commissione paritetica

Tra le previsioni incluse nella bozza d'intesa del 2019 merita attenzione quella che prevede l'istituzione di una commissione paritetica. Le bozze di intesa si limitano a riportare le materie da trasferire, ma non indicano quali funzioni legislative ed amministrative vengano realmente devolute, rimandando così a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri i cui contenuti saranno formulati da apposite commissioni paritetiche<sup>[41]</sup>.

Si tratta di commissioni formate da 18 membri nominati in egual numero dal Ministero per gli affari regionali e dalla Giunta di ciascuna Regione. L'istituzione di dette commissioni, contenute anche negli accordi preliminari del febbraio 2008, ha innescato una serie di polemiche soprattutto in ragione della funzione loro assegnata.

La commissione paritetica assolve la rilevante funzione di stimare le risorse che verrebbero stanziare alle Regioni, procedendo sulla base di "fabbisogni standard"<sup>[42]</sup>, da definirsi entro un anno dall'approvazione delle intese. La predisposizione dei fabbisogni standard permetterà di "abbattere" il criterio della spesa storica<sup>[43]</sup>.

In dottrina, non è mancato chi ha manifestato forti perplessità in merito alla devoluzione di un tema così complicato e delicato ad un organo tecnico, segnalando la necessità di un intervento dei rappresentanti del Governo e delle Regioni sull'operato della commissione paritetica<sup>[44]</sup>.

Occorre segnalare anche la mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. LEP), prescritti a livello costituzionale (art. 117, comma 2, lett. m)<sup>[45]</sup>. È evidente che il modello preso a riferimento sia quello delle commissioni paritetiche previste nelle Regioni speciali<sup>[46]</sup>.

Tuttavia, queste ultime si diversificano sotto vari profili. In primo luogo, i componenti delle commissioni paritetiche delle Regioni speciali sono designati dal Governo, non dal ministro per gli Affari regionali, e dal Consiglio regionale, non dalla Giunta<sup>[47]</sup>. In secondo luogo, i decreti degli Statuti speciali sono atti aventi forza di legge, previsti da legge costituzionale, mentre la natura giuridica dei decreti disposti dalle bozze è poco chiara.

Ovviamente, non si è innanzi né ad un atto avente forza di legge né ad un regolamento.

Da qui sorge il dubbio in merito al fatto che codesti atti, provenienti da organismi tecnici e sconosciuti all'esterno, possano rappresentare "l'epistilio" dell'intero sistema costituzionale.

#### 4. Una precedente proposta "mal confezionata": il ddl Renzi-Boschi

Il disegno di legge di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi<sup>[48]</sup> prevede, tra le varie novità, una riformulazione<sup>[49]</sup> del Titolo V della Parte II della Costituzione, che interessava soprattutto l'art. 116 Cost., introdotto con legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>[50]</sup>.

Se tale disposizione, nelle intenzioni originarie, intendeva innovare profondamente il modello territoriale concedendo alle Regioni ordinarie la possibilità di "conquistare" maggiore autonomia, il suddetto progetto di riforma costituzionale, all'art. 29, enunciava l'abrogazione dell'art. 116 comma 3 Cost., dal momento che il disegno architettato nel 2001 non aveva trovato definitiva concretizzazione.

Tuttavia, la suddetta proposta di abrogazione è stata rigettata sia dalla Commissione Affari Costituzionali (11 luglio 2014) che dal Senato (art. 116, A.S. n. 1429, 8 agosto 2014), il quale ha "sposato" la soluzione formulata dalla Commissione, apportando solo talune modifiche.

Nel nuovo art. 116, comma 3, Cost. emerge la volontà di marcare la condizione economico-finanziaria in cui si trova la Regione interessata a conseguire maggiori spazi di autonomia. In linea generale, la scelta di inserire l'inciso "purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" potrebbe essere imputata ad un'esuberanza del legislatore italiano.

Al contempo, una parte della dottrina prospetta due possibili finalità del legislatore. La prima reclamerebbe la condizione dell'equilibrio del bilancio per la valutazione preventiva della capacità economico-finanziaria della Regione di pervenire ad un'autonomia più ampia.

La seconda, invece, condurrebbe a ritenere il presupposto del c.d. "principio dell'equilibrio in bilancio" come un limite alla progressione delle autonomie regionali. Sotto tale profilo, si ricorda che l'ultimo comma dell'art. 81 Cost. dispone che i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito sono stabiliti con una particolare legge del Parlamento.

A fronte di ciò, il legislatore statale acquisterebbe una competenza speciale di tipo

esclusivo<sup>[51]</sup>. Occorre segnalare che se, originariamente, la disposizione sul regionalismo differenziato ha rischiato di essere soppressa in toto, verso la fine, si è addirittura assistiti ad un'estensione della stessa alle Regioni a Statuto speciale, sebbene soltanto in via transitoria<sup>[52]</sup>.

Nel complesso, la riforma Renzi-Boschi ha seguito la via intrapresa dal legislatore nazionale del 2001, ma contemporaneamente ha introdotto delle variazioni che, al posto di agevolare l'attuazione della disposizione, hanno generato zone d'ombra<sup>[53]</sup>.

## 5. I limiti costituzionali del regionalismo differenziato

L'art. 116, comma 3, Cost. pone come unico limite costituzionale “il rispetto dei principi di cui all'art. 119”. Tuttavia, la dottrina si è interrogata in ordine alla presenza di ulteriori limiti, anche se impliciti.

Come risaputo, le leggi del regionalismo differenziato devono osservare la Costituzionale, che si configura quale limite ontologico<sup>[54]</sup>. Ad esso, si è accostato il limite dei diritti fondamentali quale causa di rinvio in capo allo Stato di competenze non trasferibili<sup>[55]</sup>. Infine, una parte della dottrina ha rilevato un limite nella clausola “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>[56]</sup>.

Con riguardo a quest'ultimo, appare opportuno un approfondimento. Occorre partire dal presupposto che, a seguito della Riforma del Titolo V, si riscontra difficoltà nel considerare in via definitiva che tra i livelli essenziali ed i diritti possa esserci una coincidenza semantica. I livelli essenziali, invece, non possono essere mescolati con i diritti fondamentali.

Essi, infatti, “sono indicatori riferiti al godimento dei diritti civili e sociali che devono essere determinati e garantiti, sul territorio nazionale, con la funzione di tutelare l'unica economica e la coesione sociale della Repubblica, rimuovere gli squilibri economici e sociali (federalismo solidaristico) e fornire indicazioni programmatiche cui le Regioni e gli enti locali devono attenersi, nella redazione dei loro bilanci e nello svolgimento delle funzioni loro attribuite”<sup>[57]</sup>.

Tale interpretazione è avallata dalla stessa Consulta che, nella sentenza n. 282 del 2002, ha sottolineato come la lettera m) dell'art. 117 Cost. delinea “una competenza del legislatore idonea ad investire tutte le materie”, nei confronti delle quali lo Stato deve introdurre le norme per assicurare a tutti “il godimento di prestazioni garantite come

contenuto essenziale di tali diritti”.

Come noto, la disposizione in commento prescrive i nuovi perni della costituzione finanziaria. Stando all’art. 119 Cost. le Regioni e gli enti locali possiedono autonomia costituzionalmente riconosciuta nelle politiche di bilancio.

A codesti organi spettano varie fonti di finanziamento: i tributi e le entrate proprie, le quote derivanti da un fondo di perequazione finanziaria per i territori con minore capacità fiscale per abitante e le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio. Ad essi si accostano ulteriori strumenti finanziari statali che, al contrario di quelli sopramenzionati, consistono in misure straordinarie e selettive.

La chiave di svolta dell’art. 119 Cost. risiede nel comma 4, il quale riporta la regola della congruità tra risorse finanziarie e competenze attribuite, nonché il principio di responsabilità.

Quest’ultimo prevede la coincidenza in capo allo stesso soggetto delle competenze legislative e delle relative decisioni fiscali e finanziarie. A fronte dell’attuale “paralisi” dell’art. 119 Cost., affiorano inevitabilmente dei dubbi in merito alla possibilità di innescare “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.

Le opinioni espresse dalla dottrina sono varie ed opposte. Una prima corrente di pensiero<sup>[58]</sup> sostiene che la disposizione sul regionalismo differenziato nell’invocare l’art. 119 Cost. si limiti a prevedere la sostenibilità finanziaria da parte della Regione coinvolta quale presupposto per innescare il procedimento. Una seconda tesi<sup>[59]</sup>, marcatamente economica, sostiene invece che “l’essenza dell’art. 116, co.3 non è l’attribuzione di maggiori risorse alle regioni che facciano richiesta di più ampie forme di autonomia, quanto la possibilità di organizzare in modo diverso e più efficiente certe funzioni pubbliche utilizzando sostanzialmente le medesime risorse impiegate in precedenza dallo stato, salva la possibilità di prelevare ulteriori risorse dai cittadini della regione”.

A prescindere dalla corrente adottata, a giudizio di chi scrive, data la complessità della questione, appare inevitabile un richiamo alla giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, pur avvalendoci della preziosità di quest’ultima, permane che il fatto che il limite dell’art. 119 Cost. rappresenta il cruccio maggiore della previsione costituzionale sul regionalismo differenziato<sup>[60]</sup>.

## 6. Brevi riflessioni sull’intreccio emergenza sanitaria-regionalismo differenziato

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha riportato alla "ribalta" la riflessione costituzionalista sul rapporto tra Stato ed autonomie territoriali. Tale emergenza, avente le proporzioni di una pandemia, ha posto in luce le varie fratture del regionalismo differenziato, nonché la pessima attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Data la gravità della vicenda (ancora in corso), ogni norma e ogni principio dovrebbe arrendersi dinnanzi al bene supremo della sopravvivenza<sup>[61]</sup>.

Tuttavia, il mancato rispetto del principio di leale collaborazione non è giustificabile neppure di fronte ad una situazione di emergenza, in quanto essa rappresenta il punto di riferimento nei rapporti tra centro e periferia. In detto scenario, appare lecito chiedersi se la Regione sia legittimata a continuare ad espletare le proprie competenze o, invece, debba cedere dinnanzi all'autorità statale.

Sotto quest'ultimo profilo, lo Stato avrebbe potuto intraprendere una delle seguenti vie: l'applicazione dell'art. 102, comma 2, Cost. che consente allo Stato di sostituirsi alle Regioni in taluni casi<sup>[62]</sup> o il richiamo alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. q) a proposito del tema della profilassi internazionale.

Una terza strada si riscontra nella legge n. 131 del 2003, nota come legge "La Loggia", in attuazione dell'art. 8. Tale via, però, non appare percorribile. Il comma 4 dell'art. 8 della suddetta legge prescrive infatti che "nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame".

Ove si fosse deciso di ricorrere a tale escamotage, il Presidente del Consiglio<sup>[63]</sup> non avrebbe goduto di quella "discrezionalità" che, per il tramite del modello decreto-legge/DPCM, gli ha invece permesso di gestire l'emergenza sotto ogni profilo<sup>[64]</sup>.

La dinamica degli eventi aiuta a comprendere che tutti i sentieri appena esposti<sup>[65]</sup> si sarebbero rivelati inadatti, in quanto ad essere mancata non è la strategia più opportuna, bensì una condivisione delle decisioni tale da assicurare la leale cooperazione tra Stato e Regioni.

Le incomprensioni tra i due soggetti sono state molteplici. A titolo di esempio, si ricordi inizialmente l'attrito tra la Regione Marche ed il Governo, in merito ad un'ordinanza<sup>[66]</sup> del Presidente della suddetta Regione sulla chiusura delle scuole e delle università

adottata di propria iniziativa, che ha indotto il ricorso al Tar<sup>[67]</sup>.

Altro scontro si è avuto tra il Governo e la Regione Calabria a riguardo di un'ordinanza<sup>[68]</sup> che prevedeva la riapertura di bar e ristoranti con l'uso di tavoli all'aperto e non limitato alla somministrazione di cibo d'asporto, come sancito dalla normativa statale, annullata poi dal Tar<sup>[69]</sup>. Nel corso del tempo, i rapporti tra Presidenti di Regione e Governo sono sempre più venuti meno; ciò ha aumentato il divario tra Stato e Regione<sup>[70]</sup>.

Quelli appena citati sono solo alcuni degli esempi che hanno posto in risalto una relazione altamente problematica, non tanto nella ripartizione delle competenze, ma nella difficoltà di dialogare. Un altro aspetto cruciale attiene al rapporto tra democrazia e tecnocrazia, ossia all'influenza esercitata dai tecnici sulle decisioni adottate in uno Stato democratico. Si tratta di una questione particolarmente complessa, dal momento che diritto e tecnica si muovono su due piani opposti<sup>[71]</sup>.

## **7. Conclusioni: per una valida attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.**

L'art. 116, comma 3, è la vera novità della Costituzione Italiana. Come tutte le novità anche il regionalismo differenziato presenta le sue "pecche". Non vi sono dubbi in merito al fatto che esso costituisca, in sé, uno strumento di disgregazione dello Stato unitario.

La deludente "produttività" del Titolo V ha agevolato una serie di riforme confuse e connotate da enormi limiti tecnici che nel corso del tempo non sono stati superati. Una conferma di tale disordine discende dal fatto che si è passati da proposte propagandistiche dirette a tramutare in senso federale l'ordinamento giuridico (fino al 2006) a stesure orientate ad una logica contrapposta (ddl Renzi-Boschi).

Il legislatore italiano, mantenendo la tradizionale distinzione tra Regioni, ha ampliato le tipologie delle stesse attraverso l'introduzione del "sottotipo" della Regione ordinaria "specializzata"<sup>[72]</sup>. In tal senso, la dottrina costituzionalista si è interrogata in merito al fatto se le Regioni differenziate possano essere inquadrate come tertium genus rispetto allo storico binomio Regioni ordinarie-speciali, o se invece, esse consistano in una species di quelle ordinarie<sup>[73]</sup>.

Sebbene i tentativi di classificazione siano stati molteplici, prevale la tesi secondo la quale nel genus delle autonomie speciali rientra proprio il regionalismo differenziato come species del genus del regionalismo ordinario<sup>[74]</sup>. Una corrente di pensiero avanza anche l'idea di un eventuale superamento del modello duale, che sembra in via di estinzione, in ragione delle numerose richieste aventi ad oggetto una "specialità diffusa"<sup>[75]</sup>.

A tal riguardo, si ricordi come nel corso di un'audizione delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, tenutasi in data 2 dicembre 2006 presso Aosta, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed i Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome hanno sottoscritto la "Dichiarazione di Aosta" delle Regioni a statuto speciale e Province Autonome in cui si rinnova il valore della specialità<sup>[76]</sup>.

In tale occasione, le Regioni ad autonomia speciale lanciano un allarme in merito al rischio di un superamento del modello duale<sup>[77]</sup>. A seguito della riforma del 2001, la rigorosa contrapposizione tra i due modelli storici di regionalismo avrebbe perso rilevanza. Una parte della dottrina<sup>[78]</sup> sostiene che una definitiva inversione verso la differenziazione regionale dipenderà dall'abilità delle istituzioni regionali di incentivare le proprie peculiarità e potenzialità. Si è visto, invece, che nel caso delle Regioni speciali, l'unico interesse emerso è stato quello di reclamare l'accesso alle ulteriori condizioni di autonomia conferite alle Regioni ordinarie.

A tal proposito, risulta di particolare rilevanza il processo di revisione degli statuti, il quale dovrebbe puntare maggiormente sul valore della specialità e non adeguarsi semplicemente alla riforma del 2001. Con riguardo all'emergenza sanitaria, appare evidente la necessità di puntualizzare il perimetro delle competenze statali, al fine di evitare una totale rottura dell'ordinarietà. Un punto di partenza risiede nel ricordare che l'art. 5 Cost. "è norma guida di lettura di tutta la Costituzione"<sup>[79]</sup>.

---



## Note e riferimenti bibliografici

- [1] T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 20.
- [2] G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos*, n. 10, 2019, p. 92.
- [3] Una descrizione puntuale dell'operato dell'Assemblea Costituente è compiuta da A. W. Panzkiewicz, *Il Regionalismo nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in *IDEE*, Lecce, 1996.
- [4] Tale prospettiva è confermata anche da L. Di Majo, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2020, p. 233, secondo il quale “appare sempre più recessiva l'idea di uno Stato accentratore perché le prassi di governo della società, dei mercati, della finanza che si esplicano a livello sovranazionale stanno via via ridimensionando il ruolo dello Stato, divenuto singolo anello di una catena più complessa”.
- [5] T. Groppi, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *Federalismi*, Fasc. 21, 2014, pp. 10-11.
- [6] G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos*, n. 10, 2019, p. 96-97.
- [7] Si ricordi che, esso era incluso nella proposta di legge di revisione costituzionale di iniziativa della Regione Lombardia, approvata prima nel 1993 al termine dei lavori della Bicamerale De Mita-Jotti e poi depositata nella XII Legislatura (1994). Tuttavia, un primo, timido, tentativo di riforma venne attuato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi (1983-1985).
- [8] Ai sensi del nuovo testo dell'art. 123 Cost., “ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”. Il suddetto articolo, prima della riforma del 1999, prevedeva che: “Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”.
- [9] Ai sensi dell'art. 122 Cost., “il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”.
- [10] Si tratta della proposta C. 4462, presentata il 20 gennaio 1998 da Poli Bortone. Nella relazione si legge che “l'attribuzione dell'autonomia differenziata, o “particolare”, ad alcune regioni determina non solo una disparità di trattamento tra le diverse regioni, ma soprattutto un differenziato potere legislativo ed esecutivo ed una amministrazione centrale “a doppio binario”.
- [11] Si ricordi che, un primo testo venne approvato dal Comitato ristretto, interno alla I Commissione permanente “Affari Costituzionali”, il 13 ottobre 1999.
- [12] Si tratta dell'originario testo dell'emendamento 4.31 presentato dalla prima Commissione al testo C.4462-A (seduta della Camera dei Deputati n. 774 del 2000).
- [13] Ai sensi dell'art. 116 comma 3, “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo

119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

[14] In particolare, secondo G. AVERSENTE, *Il regionalismo differenziato tra genesi, mancata attuazione e riforme fallite*, in Sull’art. 116, III comma, della Costituzione (seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”), Firenze, 2020, p. 14, si tratta di “un modo di procedere che appariva coerente con quelle istanze di differenziazione diffuse anche in altri ordinamenti diverso dal nostro, nella prospettiva di un modello non più solidaristico, cioè mirato all’equiparazione o all’equivalenza delle condizioni di vita tra le diverse componenti, ma competitivo o concorrenziale, giustificato dall’acuirsi delle diversità tra territori ricchi e poveri e dall’aumentato divario di sviluppo tra essi”.

[15] È interessante notare che, il 22 ottobre cade l’anniversario della secessione del Veneto all’Italia avvenuta, per via referendaria, nel 1866.

[16] Come evidenziato da L. Violini, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, p. 321, “questa “speciale” (e quanto mai svantaggiosa per l’effetto che produce nel generare comparazione tra le plateali diversità i due tipi di Regioni) collocazione geografica del Veneto e la storia di rivendicazioni che caratterizza questa Regione si è rispecchiata negli antefatti del referendum; qui i quesiti referendari originariamente proposti erano assai più ampi e complessi, in quanto volti, ancora una volta, a portare la Regione verso un regime autenticamente speciale. Tali quesiti e le ambizioni di autonomia in essi contenute erano stati fortemente ridimensionati dalla Corte Costituzionale la quale aveva lasciato solo sussistere (forse anche un po’ a malincuore) il quesito relativo alla richiesta di attuazione delle procedure previste dall’art. 116, comma 3, della Costituzione”.

[17] Nella sentenza 25 giugno 2015, n. 118, la Corte Costituzionale puntualizza che “non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all’art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all’art. 116 Cost., il quale richiede l’approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione stessa. Il referendum oggetto della disposizione impugnata 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., 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”.

[18] Nella sentenza 24 novembre 1992, n. 470, la Corte Costituzionale sostiene che “un referendum consultivo quale quello previsto dalla delibera in esame - per quanto sprovvisto di efficacia vincolante - non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato: con la conseguente violazione di quel limite già indicato da questa Corte come proprio dei referendum consultivi regionali e riferito all’esigenza di evitare “il rischio di influire negativamente sull’ordine costituzionale e politico dello Stato”.

[19] A. Bonomi, R. G. Rodio, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *dirittifondamenti.it*, n. 2, 2017, p. 12.

[20] Ai sensi dell’art. 52 dello Statuto lombardo, “il Consiglio regionale, a maggioranza dei due terzi dei componenti, può deliberare l’indizione di referendum consultivi su questioni di interesse regionale, o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate. La legge regionale determina le modalità di attuazione del referendum consultivo”.

[21] Ai sensi dell’art. 19 dello Statuto della Regione Puglia, “il Consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l’opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale. Sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l’istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali”.

[22] A. Anzon Demming, Quale “regionalismo differenziato”?, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, p. 5.

[23] Gli esiti si rivelarono inaspettati: 98,1% in Veneto e 96,02% in Lombardia.

[24] Secondo A. Morrone, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all’italiana*, in *Federalismi*, n. 20, 2017, p. 5, in questo caso si violerebbe l’art. 119 Cost., che impone alle regioni di trovare essere stesse una parte importante delle risorse finanziarie per coprire le proprie spese, sia quelle vecchie, sia quelle nuove”.

[25] Secondo G. Ferraiulo, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi*, n. 20, 2015, p. 11, secondo il quale i quesiti referendari non avrebbero permesso “una genuina manifestazione della volontà del corpo elettorale, rischiando di prestarsi ad usi propagandistici funzionali – più che a dare impulso a precise modifiche dell’assetto autonomistico – alla legittimazione plebiscitaria di chi si fa promotore della “riforma” in quanto tale”.

[26] Sul punto, M. Carli, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3, 2017, p. 7. Tuttavia, lo stesso autore attribuisce al referendum consultivo del 22 ottobre un merito, e cioè “quello di riproporre all’attenzione della società e delle forze politiche il tema delle Regioni, tema che era stato accantonato dopo le diffuse vicende di improprio utilizzo, a volte anche di rilevanza penale, di finanziamenti pubblici da parte dei consiglieri regionali, di indennità di importo eccessivo, di vitalizi oltremodo favorevoli, di dieci regioni commissariate per i deficit sanitari, ed altro ancora, facendo dimenticare che il valore dell’autonomia di cui all’art. 5 della Costituzione non può essere abbandonato per i difetti dei suoi interpreti”.

[27] M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, Fasc. 6, 2002, pp. 1938-1939.

[28] A tal proposito, sono sorte delle perplessità sulla reale necessità di ricorrere previamente al popolo, specialmente nei contesti lombardo e veneto, giacché favorevoli al potenziamento dell’autonomia regionale. Sul punto, si veda F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 699-701.

[29] E. Balboni, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 220.

[30] M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, Fasc. 6, 2002, pp. 1998-1999.

[31] Si veda, Corte Cost. 18 maggio 1989, n. 256. In particolare, la Corte afferma che: “I referendum consultivi, anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l’organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l’organo predetto intende compiere”.

[32] P. Barrera, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, n. 6, 1987, pp. 1297-1298.

[33] Tuttavia, non può mettersi in dubbio il fatto che gli organi rappresentativi restino liberi di adottare le decisioni più opportune. Sul punto, si veda A. Spadaro, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001, pp. 129-130.

[34] Sul natura di tali intese, si veda 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 *dirittiregionali.it*, 2018, pp. 3-25.

[35] Tali criticità sono state poste in luce da D. Trabucco, *Referendum consultivi e referendum differenziato: verso un regime di specialità?*, in *dirittifondamentali.it*, Fasc. 1, 2019, pp. 20-21. Sul tema, si veda anche 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, pp. 4-5.

[36] Si ricordi che, il 15 maggio del 2019 si è pervenuti a delle bozze di intesa che non sono state rese pubbliche nei siti del Governo o delle Regioni ma solo in un sito denominato “Roars”. Si tratta di bozze molto simili a quelle

antecedenti presentate il 25 febbraio dello stesso anno che superano gli accordi preliminari del febbraio 2018.

[37] In particolare, nella Nota di aggiornamento si precisa che l'autonomia differenziata avrà luogo "salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà" e che "saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

[38] E. Aureli, L. Marilotti, L'attuazione del "Regionalismo italiano": l'oggetto delle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed il rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative, in Sull'art. 116, III comma, della Costituzione (Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi"), 2020, p. 35.

[39] In particolare, M. Carli, Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà, in federalismi.it, n. 21, 2019, p. 9, evidenzia come il regionalismo differenziato sia "nato per contrastare le richieste di alcune Regioni di diventare regioni speciali e quindi come misura destinata ad essere applicata solo ad alcune Regioni per una qualche loro particolarità. Tale finalità non la si ritrova nel testo costituzionale che, parlando di forme e condizioni particolari di autonomia delle Regioni ordinarie, che è la formulazione adoperata per le Regioni speciali, ha legittimato l'interpretazione che ne hanno data le Regioni ordinarie: maggiore autonomia "per ragioni funzionali alla propria crescita e sviluppo"

[40] Secondo R. Bin, L'attuazione dell'autonomia differenziata, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2017, "Questo è un regionalismo "di odio" che fomenta la disgregazione della Repubblica e che non può che andare a cozzare contro i principi costituzionali".

[41] Tale aspetto è commentato con ironia da R. BIN, L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione, in lacostituzione.info, 2019, "ecco l'aspetto eversivo di queste intese. Invece di presentare al voto delle Camere l'indicazione analitica delle "maggiori competenze" riconosciute alla singola regione richiedente, in deroga all'assetto generale fissato dalla Costituzione, si limita a rinviare il "riempimento" del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica".

[42] I fabbisogni standard sono misurati in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, rimanendo inalterati gli attuali livelli di erogazione dei servizi.

[43] L'art. 5, comma 1, lett. b) della bozza di intesa del 2019 prevede che "le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa, sono determinate dalla commissione paritetica, in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni".

[44] Infatti, per G. Mazzola, Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?, in issirfa.cnr.it, 2018, "appare evidente che i maggiori nodi sono stati rinviati ad una fase successiva". Una visione del tutto contrapposta proviene da S. Neri, Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2019, pp. 15-19. A difesa di tali commissioni, R. Bin, La "secessione dei ricchi" è una fake news, in lacostituzione.info, 2019, sostiene che "è dal 1948 che le regioni speciali trattano i problemi con lo Stato tramite commissioni paritetiche. Avendo avuto l'esperienza diretta, posso assicurare che servono a qualcosa e possono funzionare bene, ma non sovvertono un bel niente del riparto delle competenze o della distribuzione dei soldi. Il MEF vigila con ossessiva attenzione sulle conseguenze finanziarie di ogni accordo".

[45] Si ricordi che, nel corso dell'audizione del 9 maggio 2019, il Ministro per il Sud del Governo Conte I Barbara Lezzi ha manifestato la sua preoccupazione circa la mancata messa a punto dei LEP, poichè necessari per poter garantire un appropriato livello di tutela, nell'ambito dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale. In tal senso, si è pronunciato anche dal Ministro per il Sud del Governo II Giuseppe Provenzano in occasione di un'indagine conoscitiva tenutasi il 15 gennaio 2020 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

[46] G. Mazzola, Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese, LUISS, Roma, 2019, p. 10, sottolinea come "talvolta tali organismi non sono stati un esempio di efficienza (ne è un esempio il caso siciliano); peraltro il processo di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost., costituzionalmente dovrebbe essere completamente differente da quello delle Regioni Speciali anche per quanto attiene le strutture

interessate”.

[47] Secondo F. PALERMO, Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico, in *federalismi.it*, n. 15, 2019, p. 15, nel caso delle commissioni paritetiche previste dalla bozza “si “delegificano” l’individuazione delle funzioni da trasferire e le forme di finanziamento, e in definitiva l’intero processo. È questo l’aspetto più problematico in riferimento alla compressione del ruolo del Parlamento, assai più del paventato rischio di limitare la funzione emendativa delle Camere rispetto ai testi delle intese. Se le stesse intese sono prive di contenuto, c’è poco da accapigliarsi sul potere di modificarle”.

[48] F. Vari, Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale, in *rivistaaic.it*, n. 3, 2016, evidenzia la natura della suddetta riforma costituzionale: “si tratta di un progetto governativo che, sia pure dopo alcune incertezze da parte dell’opposizione, ha visto il voto favorevole soltanto della maggioranza di governo e di alcune aree che, sia pure esternamente, lo sostengono. E nulla più. Dunque, una riforma tanto incisiva è stata approvata senza il consenso delle forze di opposizione. In particolare, al Senato dov’è più debole la maggioranza di governo, la riforma è stata votata soltanto da senatori in più rispetto al numero minimo necessario”. A tal proposito A. Pace, La Riforma Renzi-Boschi: le ragioni del No, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2016, aggiunge che “in favore di questa discutibile scelta, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ricordato, nel suo intervento alla Camera in quella data, che in sede di lavori preparatori dell’Assemblea costituente, la possibilità di iniziative governative di leggi costituzionale era stata prevista dalla II Sottocommissione nella riunione del 15 gennaio 1947, ma ha però omesso di ricordare che tale norma non è rimasta nella stesura definitiva della Costituzione”.

[49] La riforma costituzionale si proponeva l’obiettivo di razionalizzare il sistema dei rapporti Governo-Parlamento e armonizzare quelli tra Stato e Regioni, venendo giustificata non solo per ragioni politiche, ma anche storiche. Il ddl costituzionale prevedeva, in via principale, che solo la Camera desse la fiducia al Governo; che il Senato sarebbe stato composto da esponenti delle istituzioni regionali e comunali; la prevalenza della Camera dei Deputati per alcune leggi con un ruolo secondario per il Senato; la previsione di garanzie per le Opposizioni attraverso la previsione di un apposito Statuto; la (ri)centralizzazione delle competenze in capo allo Stato con eliminazione della competenza concorrente; l’abolizione del CNEL; la neo modalità di elezione dei Giudici della Corte costituzionale; la novità del ricorso preventivo alla Corte sulle leggi elettorali; il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta; la nuova disciplina della decretazione d’urgenza e la previsione di uno strumento parlamentare a tutela dell’approvazione del programma di governo (in M. Mandato, La riforma che verrà. Conseguenze, criticità e auspici all’indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Brevi considerazioni a partire da alcuni Volumi riguardanti il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi, in *nomos-leattualitandiritto.it*, n. 3, 2016, p. 2). Sulla riforma costituzionale in generale, si veda V. Casamassima, La riforma costituzionale Renzi-Boschi, in *rivistaaic.it*, n. 4, 2016; G. Laneve, La riforma Renzi-Boschi e la Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulla diversa elezione dei giudici parlamentari e su possibili scenari relativi al nuovo procedimento legislativo, in *rivistaaic.it*, n. 4, 2016; M. Villone, La Riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2016; A. D’atena, Luci ed ombre sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2015; L. Ronchetti, Riforma Renzi-Boschi e accentramento dei poteri. Il nuovo Titolo V, in *La Costituzione “riscritta”. Saggi sulla revisione in itinere*, P. Carnevale (a cura di), Roma Tre-Press, Roma, 2016, p. 157-171.

[50] La suddetta riforma è preceduta da una serie di tentativi volti a rivedere il Titolo V della Parte II della Costituzione. Sul punto, si veda G. De Vergottini, Le incertezze del regionalismo dopo il fallimento della revisione costituzionale del 2016, in *Diritto Amministrativo e società civile*, Vol. I, Bologna, 2018, p. 16-18.

[51] A questo punto, occorre chiedersi, però, se l’introduzione di questa condizione sia giustificata dall’effettivo peso economico che può derivare dall’accedere alle materie di cui all’art. 116, comma 3, Cost. Esiste una reale corrispondenza tra maggiore autonomia in virtù delle materie espressamente previste e oneri economico-finanziari che graverebbero sulla Regione, tale da richiedere un equilibrio in bilancio della stessa? Se così non fosse, non si spiegherebbe questo vincolo, considerato che si tratta di un requisito che pochi territori potrebbero soddisfare. Per questi motivi, non si può che dedurre che questo cambiamento, iniziato nel 2012 e portato avanti con l’attuale proposta di revisione costituzionale, sembra porsi in contrasto con il principio di riconoscimento e promozione delle autonomie territoriali sancito nell’art. 5 Cost. e ascritto anche tra i principi supremi dell’ordinamento costituzionale. (M. Manganaro, L’evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna, in *giurcost.org*, Fasc. 3, 2016, p. 433).

[52] A. M. Citrigno, La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato, in

dirittifondamentali.it, Fasc. 1, 2020, p. 17, sottolinea che “le Regioni a statuto speciale, lasciate fuori dal contesto di revisione, sarebbero state paradossalmente in grado di realizzare un’espansione della loro autonomia nel caso in cui la riforma fosse stata approvata”.

[53] Si ricordi che, il referendum costituzionale ha avuto luogo il 4 dicembre 2016. Il “no” ha prevalso sul “sì”. La consultazione popolare ha visto un’affluenza alle urne pari a circa il 65% degli elettori residenti in Italia e all’estero e una netta preponderanza dei pareri contrari alla riforma, che hanno superato il 59% delle preferenze espresse.

[54] Come evidenziato da M. Cecchetti, Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune, in *federalismi.it*, 2020, p. 13, “Si tratta del limite costituito da tutte le norme della Costituzione che non disciplinano il riparto di funzioni tra Stato e Regioni e che dunque sono da ritenere estranee alla definizione del rapporto tra la sfera dell’autonomia regionale e la sfera di attribuzioni dei poteri centrali”.

[55] Sul punto, si veda E. De Marco, Qualche interrogativo su un “regionalismo a più velocità”, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003, p. 353-354. Una spiegazione lineare è compiuta da A. Morrone, Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 139, il quale sostiene che “l’autorizzata decostituzionalizzazione dell’art. 117 Cost., nei limiti d’oggetto tassativamente stabiliti, non trasforma le leggi di autonomia negoziata in una fonte di norme di rango costituzionale. A differenza degli statuti speciali, queste fonti di autonomia particolare hanno bensì una capacità normativa rinforzata, che tuttavia non le abilita a disporre in deroga a disposizioni costituzionali diverse da quelle espressamente indicate dall’art. 116, co. 3. In secondo luogo, anche per queste leggi dovrebbero valere i limiti stabiliti dal comma 1 dell’art. 117 Cost. per la potestà legislativa statale e regionale: il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, e dagli obblighi internazionali. Formalistico sarebbe limitarli solo alle leggi regionali adottate sulla base di una legge di autonomia negoziata, senza estenderli anche a quest’ultima”.

[56] A. Ruggeri, Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali, in *giurcost.it*, 2002, pp. 13-18.

[57] G. De Luca, Voce LEP (Livello essenziale nelle Prestazioni), in *Enc. Treccani*, 2012. I livelli essenziali da sempre sono oggetto di discussione, soprattutto sotto il profilo della loro natura. Su tale questione, si è inizialmente pronunciata A. Anzon, Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2003.

[58] F. PALERMO, Il regionalismo differenziato, in *La repubblica delle autonomie*, T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001, p. 53.

[59] C. Buratti, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1, par. 6, 2007.

[60] Sul tema, si veda R. Bifulco, I limiti costituzionali del regionalismo differenziato, in *rivistaaic.it*, n. 4, 2019, 273-279.

[61] Per una ricostruzione storica sul rapporto salute-regionalismo differenziato, si veda L. Buscema, Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?, in *dirittiregionali.it*, n. 1, 2020, pp. 413-418.

[62] Ai sensi dell’art. 102, comma 2, Cost: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

[63] E. C. Raffiotta, Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da Coronavirus, in *biodiritto.org*, n. 1, 2020, p. 10, ricorda che “giusto o sbagliato che sia” la nostra Carta costituzionale “non contiene – a differenza di altre Costituzioni – disposizioni sulla distribuzione dei poteri in una fase di emergenza”. In Italia, come noto, per ragioni storiche, si è volutamente esclusa la disciplina in Costituzione degli stati di emergenza, ritenendo sufficiente la disciplina prevista dall’art. 78 Cost. sull’emergenza bellica, ma che oggi non pare utilizzabile per il contrasto dell’emergenza virale in corso. Certo forse si potrebbe sostenere che l’Italia è oggi in guerra contro un nemico invisibile”.

[64] Sulle anomalie dei decreti legge, si veda R. Romboli, L’incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema

costituzionale italiano, in giurcost.it, Fasc. 3, 2020, pp. 519-528.

[65] Per una valida spiegazione sull'inadattabilità delle soluzioni riportate, si veda E. Catelani, L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e la Regione, in gruppodipisa.it, 2020, p. 6.

[66] Ord. 25 febbraio 2020 n.1.

[67] Nella nota congiunta del ministro degli Affari Regionali Francesco Boccia, dell'Istruzione Lucia Azzolina e dell'Università e della Ricerca Gaetano Manfredi, diffusa il 25 febbraio, si legge: "Con la sua decisione unilaterale di firmare un'ordinanza per la chiusura di tutte le scuole e Università della Regione Marche, il Governatore Luca Ceriscioli si sfilava dall'accordo che era stato raggiunto solo poche ore prima nel corso dell'incontro tra governo e Regioni tenutosi alla Protezione Civile e viene meno all'impegno preso con tutti gli altri Governatori che invece si stanno attenendo alle disposizioni concordate".

[68] Ord. n. 37 del 29 aprile 2020.

[69] Sul tema, si veda R. Cabazzi, C'è un giudice a Catanzaro! Il TAR Calabria boccia l'irresponsabile ordinanza della presidente regionale, in costituzione.info, 2020; C. Piccolo, Coronavirus: il Tar annulla l'ordinanza della Regione Calabria sulla ripresa delle attività di ristorazione con servizio ai tavoli, in iusinitinere.it, 2020.

[70] Sul ruolo assunto del Presidente di Regione nell'emergenza sanitaria, si veda F. Furlan, Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19, in federalismi.it, n. 26, 2020.

[71] Sul tema, si veda C. Della Giustina, Quel che resta della Costituzione italiana dopo l'emergenza sanitaria COVID-19. Riflessioni in materia di regionalismo differenziato e tecnocrazia, in dirittifondamentali.it, Fasc. 2, 2020, pp. 1571-1575.

[72] A. Ruggeri, C. Salazar, La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?, in Rassegna parlamentare, n. 1, 2003, p. 378.

[73] Si ricordi, come A. Ruggeri, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Giappichelli, 2008, iniziava la sua trattazione con una frase che diviene oggetto di riflessione nel contesto delle tipologie di Regione: "Pur tra varie vicissitudini che l'hanno segnata dalle sue origini e fino ai giorni nostri, la Regione non cessa di essere una sorta di oggetto misterioso, secondo modello come pure secondo esperienza".

[74] In particolare, O. Caramaschi, Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico, in dirittiregionali.it, n. 2, 2019, pp. 12-13, prova a semplificare la tassonomia regionale nel seguente modo: "In primo luogo, l'autonomia regionale speciale prevista dall'art. 116, primo comma, Cost., individuata come genus, nonché disciplinata da ciascuno degli statuti speciali che, in quanto delineante un assetto di autonomia proprio di ognuna di quelle Regioni, rappresenta una species distinta. Inoltre, secondo alcuni, sarebbe prevista un'ulteriore specialità laddove l'art. 116, secondo comma, Cost. prevede che "la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano", mentre secondo altri non si tratta di un genus unitario ma andrebbero distinti due diversi tipi di specialità, ossia "l'autonomia alpina" comprendente Valle d'Aosta, Trento, Bolzano e Friuli-Venezia Giulia, e "l'autonomia insulare" che annovera Sicilia e Sardegna. Secondariamente, vi è la forma dell'autonomia regionale ordinaria come secondo genus previsto dalla Costituzione e da essa in parte disciplinata, con ambiti di maggiore autonomia – rispetto all'impianto originario, soprattutto a seguito della l. cost. 1 del 1999 – quali l'adozione dello statuto, la determinazione della forma di governo e della legislazione elettorale. Infine, troviamo la species dell'autonomia regionale differenziata, collocata nel genus delle Regioni ordinarie e che consente a ciascuna Regione, secondo il procedimento ex art. 116, terzo comma, Cost., di superare il proprio status ordinario differenziandosi e costituendo, così, altrettante forme, o subspecies, di autonomia differenziata".

[75] G. D'Ignazio, G. Moschella, Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale, in Diritto regionale e degli enti locali, Milano, 2009, p. 355.

[76] In particolare, nella dichiarazione di Aosta, si sostiene come sia "innegabile che l'autonomia speciale mantenga la sua originalità essendo fondata su fattori differenziali assolutamente singolari, diversi da Regione a Regione, che affondano le radici in ragioni storiche, istituzionali territoriali (insularità, territorio esclusivamente montano, frontalierità), culturali e linguistiche (minoranze linguistiche) senza pari – nonché irreversibili - e non in un mero atto di volontà statale di generale decentramento. Tanto è vero che alcune di esse sono state riconosciute come

autonomie territoriali ben prima della redazione della Costituzione e della stessa fondazione della Repubblica. (Valle d'Aosta, 1945; Sicilia, 1946). Altre, inoltre, rinvergono il proprio fondamento in elementi esterni alla Repubblica, quali atti e fatti di rilievo internazionale (Trentino - Alto Adige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia), o antecedenti ed essa (Sardegna)".

[77] Come giustamente puntualizzato da F. Pastore, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia, in federalismi.it*, n. 7, p. 290, "il modello duale non è stato imposto dalla Carta costituzionale, ma è stato frutto delle scelte discrezionali del legislatore statale che ha implementato le disposizioni costituzionali nel senso di creare una disciplina sostanzialmente indifferenziata dei livelli di autonomia delle regioni ordinarie".

[78] G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 105.

[79] G. Berti, Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), I, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 277

### Bibliografia

A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2003;

A. Anzon Demming, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, p. 5;

E. Aureli, L. Marilotti, *L'attuazione del "Regionalismo italiano": l'oggetto delle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed il rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative*, in *Sull'art. 116, III comma, della Costituzione (Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi")*, 2020, p. 35;

G. Aversente, *Il regionalismo differenziato tra genesi, mancata attuazione e riforme fallite*, in *Sull'art. 116, III comma, della Costituzione (seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi")*, Firenze, 2020, p. 14;

E. Balboni, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 220; P. Barrera, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, n. 6, 1987, pp. 1297-1298; G. Berti, Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), I, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 277; R. Bifulco, *I limiti costituzionali del regionalismo differenziato*, in *rivistaaic.it*, n. 4, 2019, 273-279.

R. Bin, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *lacostituzione.info*, 2019 R. Bin, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *lacostituzione.info*, 2019 A. Bonomi, R. G. Rodio, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2017, p. 12;

C. Buratti, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1, par. 6, 2007;

L. Buscema, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *dirittiregionali.it*, n. 1, 2020, pp. 413-418;

R. Cabazzi, *C'è un giudice a Catanzaro! Il TAR Calabria boccia l'irresponsabile ordinanza della presidente regionale*, in *costituzione.info*, 2020;

O. Caramaschi, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico*, in *dirittiregionali.it*, n. 2, 2019;

M. Carli, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3, 2017, p. 7;

M. Carli, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, n. 21, 2019, p. 9;

V. Casamassima, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *rivistaaic.it*, n. 4, 2016;

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, pp. 4-5;
- E. Catelani, L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e la Regione, in [gruppodipisa.it](http://gruppodipisa.it), 2020, p. 6;
- M. Cecchetti, Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2020, p. 13;
- M. Citrigno, La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), Fasc. 1, 2020, p. 17;
- A. D'atena, Luci ed ombre sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi, in [rivistaaic.it](http://rivistaaic.it), n. 2, 2015;
- E. De Marco, Qualche interrogativo su un "regionalismo a più velocità", in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003, p. 353-354;
- G. D'Ignazio, G. Moschella, Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale, in *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, p. 355;
- G. De Vergottini, Le incertezze del regionalismo dopo il fallimento della revisione costituzionale del 2016, in *Diritto Amministrativo e società civile*, Vol. I, Bologna, 2018, p. 16-18;
- L. Di Majo, Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito, in *Rivista Aic*, n. 1, 2020, p. 233;
- C. Della Giustina, Quel che resta della Costituzione italiana dopo l'emergenza sanitaria COVID-19. Riflessioni in materia di regionalismo differenziato e tecnocrazia, in [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), Fasc. 2, 2020, pp. 1571-1575;
- G. De Luca, Voce LEP (Livello essenziale nelle Prestazioni), in *Enc. Treccani*, 2012;
- G. Ferraiulo, La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile, in *Federalismi*, n. 20, 2015, p. 11;
- F. Furlan, Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 26, 2020;
- T. Groppi, Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica, in *Federalismi*, Fasc. 21, 2014, pp. 10-11;
- G. Laneve, La riforma Renzi-Boschi e la Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulla diversa elezione dei giudici parlamentari e su possibili scenari relativi al nuovo procedimento legislativo, in [rivistaaic.it](http://rivistaaic.it), n. 4, 2016;
- M. Luciani, I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro), in *Le Regioni*, Fasc. 6, 2002, pp. 1938-1939;
- M. Mandato, La riforma che verrà. Conseguenze, criticità e auspici all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Brevi considerazioni a partire da alcuni Volumi riguardanti il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi, in [nomos-leattualitaneldiritto.it](http://nomos-leattualitaneldiritto.it), n. 3, 2016, p. 2;
- M. Manganaro, L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna, in [giurcost.org](http://giurcost.org), Fasc. 3, 2016, p. 433;
- T. Martines, A. Ruggeri –C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 20;
- G. Mazzola, Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?, in [issirfa.cnr.it](http://issirfa.cnr.it), 2018;
- G. Mazzola, Autonomia differenziata. Realtà e prospettive: le bozze di pre-intese, LUISS, Roma, 2019, p. 10;
- A. Morrone, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 139;
- A. Morrone, Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana, in *Federalismi*, n. 20, 2017, p. 5;

- S. Neri, Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 15-19;
- A. Pace, La Riforma Renzi-Boschi: le ragioni del No, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2016;
- F. Palermo, Il regionalismo differenziato, in *La repubblica delle autonomie*, T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001, p. 53;
- F. Palermo, Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico, in *federalismi.it*, n. 15, 2019, p. 15;
- F. Pastore, La crisi del modello duale di regionalismo in Italia, in *federalismi.it*, n. 7, p. 290;
- A. W. Panzkiewicz, Il Regionalismo nei lavori dell'Assemblea Costituente, in *IDEE*, Lecce, 1996;
- 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 *dirittiregionali.it*, 2018, pp. 3-25;
- C. Piccolo, Coronavirus: il Tar annulla l'ordinanza della Regione Calabria sulla ripresa delle attività di ristorazione con servizio ai tavoli, in *iusinitinere.it*, 2020;
- C. Raffiotta, Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus, in *biodiritto.org*, n. 1, 2020, p. 10;
- L. Ronchetti, Riforma Renzi-Boschi e accentramento dei poteri. Il nuovo Titolo V, in *La Costituzione "riscritta". Saggi sulla revisione in itinere*, P. Carnevale (a cura di), Roma Tre-Press, Roma, 2016, p. 157-171;
- G. Rolla, L'autonomia delle comunità territoriali, Giuffrè, Milano, 2008, p. 105;
- G. Rolla, L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete, in *Fundamentos*, n. 10, 2019, p. 92;
- R. Romboli, L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano, in *giurcost.it*, Fasc. 3, 2020, pp. 519-528;
- A. Ruggeri, Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali, in *giurcost.it*, 2002, pp. 13-18;
- A. Ruggeri, C. Salazar, La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2003, p. 378;
- A. Ruggeri, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Giappichelli, 2008;
- A. Spadaro, I referendum consultivi regionali: perché illegittimi, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001, pp. 129-130;
- D. Trabucco, Referendum consultivi e referendum differenziato: verso un regime di specialità?, in *dirittifondamentali.it*, Fasc. 1, 2019, pp. 20-21;
- F. Vari, Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale, in *rivistaaic.it*, n. 3, 2016;
- M. Villone, La Riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2016;
- L. Violini, L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, p. 321.

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:  
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6154>