

Dipartimento di **Scienze politiche**

Laurea magistrale in **Government and Politics – Institutions and Politics**

Cattedra in **Federalism, Autonomies and Subsidiarity**

I profili procedurali del regionalismo differenziato

RELATORE:

Prof. Raffaele Bifulco

CANDIDATO:

Andrea Vianello

638122

CORRELATORE:

Prof.ssa Cristina Fasone

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO I	8
<i>IL REGIONALISMO ITALIANO E LA SUA EVOLUZIONE</i>	<i>8</i>
1.1 INTRODUZIONE	8
1.2 L'EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO ITALIANO.....	9
1.3 IL TRASFERIMENTO DELLE COMPETENZE DEL 1972 E 1977	15
1.4 GLI ANNI OTTANTA E NOVANTA E I TENTATIVI DI RIFORMA.	18
1.5 LA RIFORMA DEL TITOLO V	23
CAPITOLO II.....	31
<i>LO SVILUPPO DEL REGIONALISMO ITALIANO A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DEL 2001.....</i>	<i>31</i>
2.1 INTRODUZIONE	31
2.2 L'ARTICOLO 116, COMMA 3, COST.....	32
2.3. L'ARTICOLO 119 COST. E LE SUE IMPLICAZIONI.	35
2.4 IL RISPETTO DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI.....	39
2.5 I TENTATIVI DI MODIFICA DOPO IL 2001	41
2.6 LA RIFORMA DEL 2016.....	45
CAPITOLO III	54
<i>LA NASCITA DELLA TRATTATIVA TRA LO STATO E LE REGIONI.....</i>	<i>54</i>
3.1 INTRODUZIONE.	54
3.2 LE LEGGI N. 15 E N. 16 DEL 2014 DELLA REGIONE VENETO.....	55
3.3 L'INTERVENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE CON LE SENTENZE N. 251 DEL 2016 E N. 61 DEL 2018.	59
3.4. I REFERENDUM DI VENETO E LOMBARDIA E L'INGRESSO DELL'EMILIA-ROMAGNA NELLA TRATTATIVA.	61

3.5 GLI ACCORDI PRELIMINARI DEL 28 FEBBRAIO 2018.....	65
3.6. LE BOZZE DI INTESA DEL GOVERNO CONTE I.....	70
CAPITOLO IV	75
<i>IL PROCEDIMENTO PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, COMMA 3, COST.....</i>	<i>75</i>
4.1 INTRODUZIONE	75
4.2. IL DDL “DISPOSIZIONI PER L’ATTUAZIONE DELL’AUTONOMIA DIFFERENZIATA” DEL DICEMBRE 2019.	76
4.3 IL PROCEDIMENTO PER L’ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	80
4.3.1 L’INIZIATIVA	80
4.3.2 IL PARERE DEGLI ENTI LOCALI.....	81
4.3.3 L’INTESA TRA STATO E REGIONE.....	82
4.3.4. L’APPROVAZIONE DELLA LEGGE	82
4.4 IL RUOLO DEL PARLAMENTO NELL’ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO.....	83
CONCLUSIONI.....	87
BIBLIOGRAFIA	89
RIASSUNTO	94
RINGRAZIAMENTI	101

INTRODUZIONE

L'istituto del regionalismo differenziato ha fatto la sua comparsa all'interno dell'ordinamento italiano dopo la riforma del Titolo V, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 e approvato dai cittadini italiani in seguito ad un referendum che si è svolto nella giornata del 7 ottobre 2001. L'introduzione di un nuovo tipo di Regione, differente da quelle che costituivano il territorio della Repubblica italiana, ovvero le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, ha rappresentato una vera e propria novità sia per la politica che per la dottrina. Fin dalla sua introduzione, infatti, è stato possibile individuare due posizioni discordanti in merito alla differenziazione regionale. Da un lato coloro che, come alcune Regioni specie del nord Italia, sono stati favorevoli e si sono prodigati fin dall'inizio per l'attuazione del nuovo istituto regionale. dall'altro coloro che, invece, hanno visto al regionalismo differenziato con più diffidenza e che hanno cercato in tutti i modi di rimandarne il più possibile l'attuazione, fino ad arrivare, nei casi più estremi, a proporre riforme costituzionali con lo scopo di delimitare il regionalismo differenziato di cui all'articolo 116, comma tre, della Costituzione.

Lo scopo che questo elaborato si propone è quello di analizzare l'istituto del regionalismo differenziato, partendo dalle disposizioni costituzionali che ne prevedono l'attuazione e giungendo a sottolineare i principali problemi che sono emersi sia dai confronti accademici, sia in fase attuativa.

Lo scritto analizzerà il fenomeno del regionalismo, attuato per la prima volta con la Seconda repubblica spagnola (1931-1939), come modello di forma di stato che si colloca tra i due modelli dominanti dell'epoca, ovvero il modello federale tipico dell'esperienza statunitense, e quello centralista del modello francese. Si procederà dunque analizzando le principali tappe del regionalismo italiano e si vedrà come esso, sia sempre stato presente nel dibattito politico della classe dirigente fin dai tempi dell'Unità nazionale. Tuttavia, sia a causa della precarietà dell'Unità nazionale, sia per via dell'affermazione del Fascismo, non sarà possibile giungere alla realizzazione del disegno regionale fino alla fine della Seconda guerra mondiale. Dopo la nascita della Repubblica italiana, i Padri costituenti, in seguito lunghe mediazioni tra le diverse forze politiche che componevano l'Assemblea costituente sono riusciti a giungere ad un compromesso per l'inserimento delle Regioni all'interno del testo costituzionale che è entrato in vigore il primo gennaio del 1948. Nonostante le Regioni siano state previste dalla Costituzione, esse non sono state attuate fino all'inizio degli anni Settanta. Saranno analizzati i due trasferimenti di materie che sono avvenuti tra il 1972 e il 1977. Successivamente, sarà esaminato l'arco di tempo che copre gli anni Ottanta e Novanta dove, anche grazie all'intervento della

Corte costituzionale, che più volte è stata chiamata a sopperire ai vuoti legislativi presenti nell'ordinamento, si è assistito ad un progressivo distacco del funzionamento delle regioni rispetto a quanto previsto dal dettato costituzionale. Proprio in quegli anni, sono state costituite diverse commissioni che hanno cercato di rinnovare la costituzione. Tuttavia, anche a causa degli aspri confronti politici interni alle stesse commissioni, non è stato possibile modificare il testo costituzionale fino agli anni Duemila. Propria la novella del 2001, che ha introdotto l'istituto del regionalismo differenziato, ha modificato enormemente l'assetto regionale italiano. Saranno analizzati i diversi articoli che compongono il Titolo V con un'attenzione maggiore sugli articoli 116 e 119 della Costituzione, per via della loro enorme rilevanza con l'autonomia differenziata. Successivamente saranno analizzate le vicende politiche e i tentativi da parte del legislatore statale di modificare nuovamente la Costituzione limitando l'istituto del regionalismo differenziato e riaccentrando le funzioni in capo allo Stato, si farà riferimento, in particolare, alle riforme del 2006 e del 2016 entrambe bocciate dal corpo elettorale in seguito a due referendum.

Nel terzo capitolo si entrerà nello specifico della trattativa, non ancora conclusa, tra lo Stato e le Regioni, e saranno analizzati sia i tentativi falliti di alcune Regioni nel corso dei primi anni del Duemila, sia le trattative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, quest'ultime forti anche dei risultati plebiscitari di un referendum consultivo che hanno sottoposto ai rispettivi cittadini nel corso del 2017. Tali trattative saranno approfondite minuziosamente, anche attraverso l'analisi della documentazione che le negoziazioni hanno prodotto fino ad arrivare alla firma degli Accordi preliminari prima, e delle Bozze di intesa dopo.

Infine, nell'ultimo capitolo dell'elaborato l'analisi si sposterà su gli ultimi aggiornamenti del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, come il disegno di legge Boccia contenente "disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata" del dicembre 2019, che ha subito una battuta d'arresto a causa della situazione venutasi a creare in Italia in seguito dell'esplosione della pandemia da Covid-19. La pandemia ha richiesto allo Stato e alle Regioni di concentrare i loro sforzi al fine di frenare i contagi.

In conclusione, verrà analizzato in modo schematico il procedimento, così come previsto dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione e ci si soffermerà su un problema individuato dalla dottrina, esploso negli ultimi anni e che ancora necessita di una risposta: il ruolo che il Parlamento deve rivestire nel corso dell'intero procedimento che dovrebbe portare all'attuazione del regionalismo differenziato.

CAPITOLO I

Il regionalismo italiano e la sua evoluzione

1.1 Introduzione

Per iniziare ad analizzare il fenomeno del regionalismo differenziato e i suoi profili procedurali occorre inquadrare il fenomeno del regionalismo in Italia. In questo primo capitolo si esamineranno le scelte compiute dalla classe dirigente e l'evoluzione del regionalismo nel corso degli anni.

In particolare, si vedrà come l'idea di istituire degli enti posti a un livello intermedio tra gli enti locali e lo Stato sia sempre stata presente nel dibattito politico. Si faranno dei cenni su come, fin dall'unità nazionale, lo Stato si sia trovato a scegliere tra due forme di Stato: quella centrale, tipica dell'esperienza francese, e quella federale tipica degli Stati Uniti e come, invece, abbia preso piede una sorta di "terza via" tra i due modelli. Verrà analizzato il contesto politico in cui l'Assemblea costituente ha operato alla fine della Seconda guerra mondiale, come sono state create le Regioni e come, quest'ultime, siano rimaste sulla carta fino agli anni Settanta. Saranno analizzati diversi aspetti riguardanti l'organizzazione delle Regioni e il loro funzionamento, seguendo i trasferimenti di competenze che si sono avuti negli anni Settanta e indicando quali erano le criticità del modello regionale approvato dall'Assemblea costituente.

Dopo aver analizzato il contesto degli anni Ottanta e il progressivo distaccamento delle Regioni dal modello costituzionale, anche grazie all'evoluzione della giurisprudenza, saranno trattate le cause che hanno portato, nel corso degli anni Novanta, a un ripensamento totale del rapporto tra lo Stato e le Regioni. Verrà analizzato il Titolo V, alla luce degli importanti cambiamenti che la novella del 2001 ha portato con sé, e verranno confrontati i testi costituzionali prima e dopo la citata revisione costituzionale con un focus sul modo in cui sono cambiate le funzioni legislative, amministrative e i meccanismi di controllo che lo Stato può esercitare nei confronti delle Regioni.

1.2 L'evoluzione del regionalismo italiano

Sebbene il fenomeno del regionalismo italiano nasca all'indomani della Seconda Guerra Mondiale con la Costituzione licenziata nel dicembre del 1947, ed entrata in vigore il primo gennaio del 1948, già al tempo dell'unità nazionale le istanze regionalistiche erano presenti nei dibattiti della classe dirigente del tempo¹. Politici del rango di Marco Minghetti o Urbano Rattazzi parlarono di Regioni anzitempo, sebbene intese in maniera differente dal modello che successivamente avrebbe trovato attuazione. Minghetti considerava le Regioni come una sorta di grande ente locale², mentre Rattazzi le considerava come un elemento dell'articolazione statale³. Tuttavia, ci si rese conto che una frammentazione del territorio nazionale, alla luce delle modalità con cui si era avuta l'unificazione, avrebbe potuto mettere a rischio l'unità stessa della Nazione che era stata ottenuta con non poca fatica⁴. Sebbene i tempi non fossero ancora maturi, dopo l'unificazione del paese e prima della costituente il regionalismo perse molto del suo peso politico⁵ ma non sparì mai del tutto, e tornò diverse volte al centro di programmi e dibattiti politici.

Un esempio si ebbe con il Partito Popolare Italiano (PPI) di don Luigi Sturzo che, nel 1919, comprendeva l'istituzione delle Regioni nel suo programma politico. Tuttavia, da lì a poco si sarebbe presentato sulla scena il Fascismo che con la sua visione dello Stato accentrato era completamente incompatibile con la realizzazione del disegno regionale.

Il modello regionale, come tipologia di forma di stato, fa la sua comparsa nella Costituzione della Seconda repubblica spagnola⁶, la quale istituì le Regioni per andare incontro alle esigenze autonomistiche di alcune parti del paese. L'esperienza spagnola, però, durò poco tempo visto che con l'ascesa al potere del dittatore Francisco Franco, verranno eliminate. Tuttavia, quella breve esperienza si rivelò molto significativa perché mostrò una "terza via"⁷ tra i due modelli di organizzazione statale dell'epoca: il modello centralizzato francese e quello federale degli Stati Uniti. Il seme venne colto dai padri costituenti, che riuniti in Assemblea costituente, tra il 1946 e 1947 protesero verso l'assetto regionale, di fatto rompendo con la tradizione centralistica del passato.

¹ R. BIFULCO, *Le regioni. Un bilancio*, seconda edizione, Il Mulino, 2014, p. 10.

² S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2020, pag. 218.

³ S. MANGIAMELI, *Ibidem*.

⁴ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, quarta edizione, G. Giappichelli Editore, 2019, pag. 9

⁵ M. COTTA – L. VIRZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, terza edizione, il Mulino, 2016, pag. 188.

⁶ A. D'ATENA, *op. cit.*, pag. 9.

⁷ A. D'ATENA, *op. cit.*, pag. 10.

La scelta del modello regionale da parte dell'Assemblea costituente fu il frutto di diverse mediazioni politiche, sociali e demografiche, tra le differenti componenti politiche dell'Assemblea costituente che si trovarono a lavorare in un contesto estremamente complesso, caratterizzato dalle enormi fratture presenti sul territorio italiano, aggravate ancora di più dall'esito disastroso della Seconda guerra mondiale.

Con riferimento ai motivi politici occorre citare le richieste di indipendenza di alcuni territori come la Sicilia, dove si era venuto a creare un movimento indipendentista che minava l'unità nazionale: il Movimento indipendentista siciliano.

I motivi sociologici, che hanno portato alla nascita del modello regionale da parte dell'Assemblea costituente, sono da ricercare nelle profonde differenze culturali che contraddistinguevano le diverse zone del paese, talvolta, arricchiti anche da differenze linguistiche⁸.

La scelta del modello regionale, come delineato dalla Costituzione del 1948, riuscì in buona parte a rispondere alle spinte autonomistiche individuando due modelli differenti di regioni: le Regioni ad autonomia ordinaria, elencate in via generale dall'articolo 115, e le Regioni ad autonomia speciale disciplinate dall'articolo 116⁹.

Inoltre, secondo alcuni esponenti dell'Assemblea costituente come Costantino Mortati ed Emilio Lussu, una frammentazione del potere statale non più accentrato in una unica entità, lo Stato per l'appunto, ma suddiviso su più livelli, avrebbe comportato una maggiore protezione dell'Italia dalla paura di un "ritorno di fiamma del fascismo"¹⁰. Peraltro, "spostare" dallo Stato centrale alle Regioni determinate competenze avrebbe comportato una promozione della partecipazione della popolazione alla vita dello Stato.¹¹

Infine, secondo i Padri costituenti, la previsione delle Regioni, come organi interposti tra lo Stato e gli enti locali avrebbe prodotto un cambiamento in positivo sia per la pubblica amministrazione, superando il sistema previgente dell'amministrazione centrale basata sui ministeri romani, con l'introduzione di un sistema "misto" che prevedeva il coinvolgimento anche delle amministrazioni regionali e degli enti locali¹², sia anche per il Parlamento tramite una riqualificazione dell'attività parlamentare.

⁸ Si pensi ad esempio al Trentino Alto-Adige che, specie nella provincia autonoma di Bolzano ha presente al suo interno una forte componente linguistica tedesca oppure alla Valle d'Aosta che presenta una forte componente linguistica francese.

⁹ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 13.

¹⁰ M. COTTA – L. VIRZICHELLI, *op. cit.*, pag. 188.

¹¹ A. D'ATENA, *op. cit.*, pag. 11.

¹² A. D'ATENA, *Ibidem*.

Il Titolo V della Costituzione fu, come anticipato poc'anzi, il risultato di un lungo negoziato tra posizioni e modi di concepire l'ordinamento statale di diverse forze politiche.

Più nel dettaglio, una minoranza composta dai liberali di sinistra¹³ era per una soluzione il più possibile vicina a quella federale, ispirata dall'esperienza americana. La destra estrema e la sinistra di matrice social democratica, seppur con motivazioni differenti, erano contrarie a una qualsivoglia forma di decentramento del potere. Mentre il partito di maggioranza di allora, la Democrazia cristiana, si spese per una forma di autonomia più moderata caratterizzata dal potere dei municipi ma contemperata dalla presenza di un organo di raccordo tra lo Stato e gli enti locali: le Regioni per l'appunto¹⁴.

Le Regioni, introdotte con la Costituzione del 1948, rappresentano, dunque, una delle novità più rilevanti prodotte dal lavoro dei Padri costituenti.

È, a questo punto, doveroso analizzare il funzionamento delle Regioni secondo il testo originario della Costituzione, per soffermarsi in un secondo momento sui mutamenti apportati dalla riforma del Titolo V, varata all'inizio degli anni Duemila.

Come accennato, l'unico precedente europeo del fenomeno del regionalismo si deve alla breve esperienza spagnola, negli anni della Seconda repubblica spagnola, subito superata dall'avvento del Franchismo. L'influenza di matrice spagnola non fu, tuttavia, l'unica a ispirare il modello regionalistico italiano, che accolse anche le "suggerzioni federaliste di matrice mitteleuropea"¹⁵.

Dall'esperienza spagnola sono stati ricavati diversi elementi: innanzitutto la tecnica usata per il riparto delle competenze. Le Regioni italiane sono, infatti, configurate come enti a competenze enumerate¹⁶ che si trovano elencate puntualmente nel testo costituzionale.

Altro carattere che deriva dall'esperienza spagnola è la presenza della categoria delle "Regioni ad autonomia speciale", che godono di forme di autonomia più ampia rispetto alle Regioni ordinarie.

Un altro elemento assimilabile al modello spagnolo è dato dalla mancanza di una camera rappresentativa delle Regioni¹⁷.

Tuttavia, in questa direzione, va ricordata la formulazione del primo comma dell'articolo 57 della Costituzione, il quale prevede che "il Senato della Repubblica è eletto a base regionale"¹⁸.

¹³ Riconducibili al Partito d'Azione e al Partito repubblicano

¹⁴ M. COTTA – L. VIRZICHELLI, *op. cit.*, pag. 186.

¹⁵ A. D'ATENA *op. cit.*, pag. 56.

¹⁶ Gli stati membri di una federazione, si configurano invece come enti a competenza generale.

¹⁷ Il *Bundesrat* tedesco e il Senato degli Stati Uniti, invece, si configurano, seppur che le loro opportune differenze, come una camera dedita alla rappresentanza dei rispettivi Lander o Stati federali.

¹⁸ Articolo 57, comma 1, Cost.

All'influenza federale è riconducibile la costituzionalizzazione della disciplina delle competenze che per le Regioni ordinarie è prevista direttamente dalla Costituzione, mentre per quelle a statuto speciale è stabilita dai singoli statuti regionali che hanno, tuttavia, la stessa forza costituzionale.

Ridurre, tuttavia, il caso italiano solamente all'insieme dei modelli dai quali ha tratto ispirazione appare oltremodo riduttivo in quanto il fenomeno del regionalismo in Italia si presenta come un modello nuovo, che nel corso degli anni si è evoluto arricchendosi di nuove prassi, interpretazioni e leggi fino al punto in cui non si è reso necessario, nel corso degli anni Novanta, una riforma dell'intero Titolo V.

A questo punto della trattazione occorre entrare nel merito del Titolo V¹⁹, così come formulato prima della revisione costituzionale del 2001, al fine di comprendere come funzionasse allora il rapporto tra le Regioni e lo Stato.

Partendo dall'articolo 114 del testo, ovvero l'articolo di apertura del Titolo V, emerge la suddivisione gerarchica²⁰ del territorio della Repubblica, che viene ripartito in "regioni, province e comuni"²¹ che, a loro volta, si costituiscono come enti sotto ordinati dello Stato.

Una probabile spiegazione del perché tale articolo sia stato formulato in questi termini, che cambieranno profondamente dopo la novella del 2001, può essere riscontrata nel fatto che, all'epoca, mancava nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà che sarà assimilato dal nostro ordinamento nel corso degli anni Novanta²².

Come già accennato, il modello costituzionale italiano approvato dall'Assemblea costituente prevedeva due tipi di Regioni: quelle a statuto ordinario e quelle ad autonomia differenziata o speciale²³. La Costituzione italiana prevedeva che, indipendentemente dal tipo di Regione, esse avrebbero dovuto dotarsi di un proprio statuto, ovvero un atto formale con il quale la Regione avrebbe dovuto adottare le decisioni in merito alla propria "organizzazione interna [...] e l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la

¹⁹ Che occupa gli articoli che vanno dal 114 al 133.

²⁰ G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, fascicolo 1, gennaio-febbraio 2019, pag. 156.

²¹ Articolo 114 Costituzione vecchio testo, poi modificato con l. cost. n. 3/2001.

²² Il principio di sussidiarietà, che si pone tra i principi cardine che mossero la riforma del 2001, venne elaborato dalla dottrina europea e divenne uno dei principi più importanti dalla firma del Trattato di Maastricht. Solo in un secondo momento, qualche anno più tardi, grazie alla legge Bassanini 59/1997, la sussidiarietà entrerà a tutti gli effetti nell'ordinamento italiano, fino ad essere elevato a principio costituzionale proprio dalla l. cost. 3/2001.

²³ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 13. Da qui in poi, per una questione di praticità, saranno chiamate Regioni ordinarie e Regioni speciali.

pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”²⁴. Lo statuto, per quanto concerne le Regioni ordinarie, oltre a dover essere in armonia con la Costituzione e le leggi dello Stato, veniva deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti e poi veniva approvato con legge dello Stato.

Invece, proprio per la peculiare autonomia di cui godono le Regioni a statuto speciale, lo statuto di queste ultime veniva approvato con legge costituzionale, e in virtù di tale qualifica non era raro che spesso contenessero disposizioni diverse e talvolta contrarie con la Costituzione stessa²⁵.

Gli organi delle Regioni sono stati stabiliti dagli articoli 121 e 122, i quali determinano che al Consiglio regionale sia attribuita la funzione legislativa, statutaria, la mozione di sfiducia, l’iniziativa legislativa e iniziativa referendaria statale²⁶.

Oltre alle funzioni che sono sancite direttamente dalla Costituzione, anche i singoli statuti regionali hanno individuato ulteriori funzioni che sono attribuite al Consiglio. È il caso delle funzioni di indirizzo e le funzioni di controllo politico, legate indissolubilmente al rapporto fiduciario che lega il Consiglio alla Giunta regionale e che non deve mai venire meno.

L’organo esecutivo della Regione è la Giunta regionale i cui membri, secondo la formulazione previgente del Titolo V, erano scelti tra i membri del Consiglio regionale. A presiedere la Giunta era, ed è tutt’oggi, il Presidente della Giunta regionale che è posto in una posizione di supremazia rispetto agli altri componenti della Giunta e che rappresenta la Regione nel suo insieme²⁷.

Passiamo a vedere l’organizzazione della funzione legislativa. L’articolo 117, prima della novella del 2001, era formulato in modo da individuare in modo tassativo le competenze legislative spettanti alle Regioni ordinarie, individuando al contempo i limiti espliciti ai quali le Regioni dovevano sottostare. Infatti, i limiti che dovevano essere rispettati dalle Regioni ordinarie nel corso del procedimento legislativo erano rappresentati dai principi fondamentali dello Stato e dal fatto che la produzione normativa regionale non dovesse essere in contrasto né con l’interesse nazionale né con quello delle altre Regioni²⁸. Il discorso per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale era diverso: infatti, quest’ultime, godendo di una maggiore libertà che permetteva loro di prescindere dai limiti sopracitati, contenevano l’elenco di materie loro attribuite all’interno dei loro statuti²⁹,

²⁴ Articolo 123, comma 1, Costituzione vecchio testo, poi modificato con l. cost. n. 1/1999.

²⁵ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 13.

²⁶ A. D’ATENA, *op. cit.*, pag. 304.

²⁷ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 14.

²⁸ Articolo 117, Costituzione vecchio testo, poi modificato dalla l. cost. 3/2001

²⁹ A titolo esemplificativo, le materie dove la regione Sicilia ha facoltà di legislazione esclusiva sono indicate dall’articolo 14, comma 1 dello Statuto della Regione Sicilia. Tra esse sono presenti “a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; ecc.”.

rendendole, nella pratica, le uniche titolari della competenza legislativa che lo statuto regionale conferiva loro.

Con riferimento alle funzioni amministrative, esse sono state sancite dall'articolo 118 della Costituzione il quale, prima della riforma costituzionale del 2001, era bastato sul principio del cosiddetto parallelismo delle funzioni che attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative nelle medesime materie nelle quali gli enti regionali avevano anche competenza legislativa. Sempre secondo lo stesso articolo era previsto che lo Stato potesse delegare alle Regioni, mediante la legge, l'esercizio di ulteriori funzioni amministrative³⁰.

Prima di passare all'evoluzione del sistema regionale, si rende opportuno accennare a qualche critica che fu mossa al modello regionale approvato dall'Assemblea costituente. Tali critiche, da parte della dottrina giuspubblicistica, non risparmiarono nessun aspetto dell'istituto regionale³¹. Tra le critiche più radicali senza dubbio occorre citare quella di Livio Paladin che arrivò a definire il Titolo V, pochi mesi prima che le Regioni entrassero effettivamente in funzione, come una "pagina bianca"³² da completare, in quanto priva di caratteristiche proprie e aperta a ulteriori modifiche da parte del legislatore. Molte critiche si protrassero nel corso degli anni che vanno dal 1948 alla fine degli anni Sessanta per via dei continui ritardi nell'attuazione del regionalismo italiano³³.

Il motivo di tale ritardo è da ricercare nel fatto che non sono state previste ulteriori leggi che permettessero alle Regioni di entrare in funzione, tra le quali una legge che disciplinasse l'elezione del Consiglio regionale. Tale inerzia è da ricondurre a cause diverse ma concomitanti. Per quanto riguarda le cause politiche, il ritardo è da attribuire alle forze di governo, in quegli anni ancora a forte trazione democristiana, che, oltre a essersi appoggiata a posizioni più centriste, temeva una vittoria della sinistra, specie nelle regioni del centro-nord, con la conseguenza di creare possibili frizioni tra le Regioni e il governo statale³⁴. Anche i ministeri temevano di perdere quote di potere e una parte della loro centralità. Infine, si temeva che la creazione di nuovi enti, oltre alle province e agli enti locali comunali, comportasse una notevole spesa, forse eccessiva per le finanze dello Stato.

Le disposizioni del Titolo V trovarono quindi attuazione solamente sul finire degli anni Sessanta grazie ai diversi cambiamenti sociali, economici e politici che mutarono la società in quegli

³⁰ Articolo 118, comma 2, Costituzione vecchio testo, poi modificato dalla l. cost. 3/2001.

³¹R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 17.

³² Cfr., L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, pag. 39.

³³ Su questo punto si ricordano le parole di M.S. Giannini che arrivò a definire le Regioni come "un vaso vuoto con sopra scritto la targhetta 'regione'" (M.S. GIANNINI, *Scritti. Volume quinto*, 1963-1969, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 909).

³⁴ G. ROLLA, *op. cit.*, pag. 146.

anni e che fecero cambiare anche il modo di intendere le Regioni, che diventarono una possibilità per innovare e modernizzare lo Stato tramite una sua riforma complessiva³⁵.

Infatti, sebbene la Costituzione prevedesse tempi brevi per l'attuazione dell'istituto regionale, solo Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, ovvero quattro delle cinque Regioni a statuto speciale entrarono in funzione³⁶ nei mesi seguenti all'entrata in vigore della Costituzione³⁷. Per lungo tempo, infatti, rimasero senza esecuzione le indicazioni contenute nella VIII e nella IX disposizione transitoria della Costituzione, le quali prevedevano rispettivamente un anno di tempo, dall'entrata in vigore della Costituzione, per l'elezione dei Consigli regionali e un massimo di tre anni per l'adeguamento delle leggi statali alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

Sarà necessario attendere la legge n. 108 del 1968³⁸ per la disciplina del sistema elettorale regionale.

Le prime elezioni regionali si svolsero tra il 7 e l'8 giugno del 1970 e, in poco meno di un anno, nel maggio del 1971, le Regioni elaborarono e videro approvati i loro statuti³⁹.

1.3 Il trasferimento delle competenze del 1972 e 1977

Come accennato poc'anzi, le Regioni vennero istituite solo all'inizio degli anni Settanta, in seguito alle prime elezioni regionali e all'approvazione degli statuti. Il periodo temporale che va dal 1971 al 1978 fu caratterizzato dal tentativo di estendere il più possibile la competenza regionale, con riferimento particolare per le materie ambientali e di programmazione del territorio⁴⁰. Sebbene da un punto di vista formale le Regioni vennero concepite come enti in possesso di una capacità legislativa, prevista dall'articolo 117 della Costituzione⁴¹, esse, in sostanza, furono enti privi di una qualsivoglia funzione, in quanto mancavano le leggi per trasferire le materie dallo Stato alle Regioni.

³⁵ G. ROLLA. *Ibidem*.

³⁶ Con l'approvazione delle leggi costituzionali 3, 4 e 5 del 1948 che ne approvarono gli Statuti regionali

³⁷ A cui si aggiunse anche il Friuli-Venezia Giulia a partire dal 1963.

³⁸ Recante "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale".

³⁹R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 18.

⁴⁰ G. ROLLA, *op. cit.*, pag. 148.

⁴¹ Come si è già accennato nel paragrafo 1.2.

Sulla base dell'articolo 17 della legge finanziaria n. 281 del 1970⁴², vennero approvati undici decreti legislativi⁴³ per operare un primo, seppur limitato, trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni.

Il trasferimento del 1972 fu limitato⁴⁴, caratterizzato da diverse lacune. Il metodo che venne usato per determinare le materie oggetto del trasferimento lasciò non poche perplessità. Le funzioni che vennero alle Regioni, vennero attinte dai diversi ministeri⁴⁵, tuttavia nel fare ciò lo Stato tenne per sé molte competenze strettamente collegate con le materie trasferite⁴⁶.

In buona sostanza, nei trasferimenti del 1972 mancò un disegno organico complessivo.

Inoltre, lo Stato, nel trasferire le competenze, aveva deliberatamente mantenuto molte competenze, facendo leva sul cosiddetto "interesse nazionale", un concetto che era previsto in Costituzione come limite alla potestà legislativa delle Regioni. Un ulteriore limite al trasferimento del 1972 fu il fatto che lo Stato si riservò anche il potere di indirizzo e coordinamento. In altre parole,

⁴² Recante "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"

⁴³ Oggi sono diventati 11 dd.PP.RR. d.P.R. 1/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale"; d.P.R. 2/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale"; d.P.R. 3/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici"; d.P.R. 4/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici"; d.P.R. 5/1972 "Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici"; d.P.R. 6/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale"; d.P.R. 7/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale"; d.P.R. 8/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici"; d.P.R. 9/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale"; d.P.R. 10/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale"; d.P.R. 11/1972 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici".

⁴⁴ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 18.

⁴⁵ ecco perché 11 decreti legislativi. Perché ne è stato fatto uno per ogni ministero da cui sono state trasferite le competenze.

⁴⁶ Infatti, difficilmente una settore ha incidenza in una sola materia. Molto spesso un intervento legislativo rientra in due o più materie rendendo complicata la sinergia tra i diversi organi. Ad esempio, la materia degli asili nido rientra nella materia di istruzione o in quella di assistenza? a seconda di come viene concepita, rientra nella potestà statale o regionale.

lo Stato centrale trasferiva sì alle Regioni le competenze legislative e amministrative, in determinate materie, ma al contempo si attribuiva la facoltà di poter sindacare sul modo in cui le Regioni avrebbero dovuto esercitare le loro funzioni. Il fatto che lo Stato mantenesse su di sé i poteri di indirizzo e coordinamento ebbe anche una rilevanza giuridica notevole in quanto ciò non era previsto da nessuna fonte del nostro ordinamento, e si dovette adire la Corte costituzionale che affermò che il potere di coordinamento era fondato sull'articolo 5 della Costituzione⁴⁷.

Infine, un quarto e ultimo limite al trasferimento delle competenze del 1972 consisteva nel fatto che gli enti locali (comuni e province) rimasero completamente esclusi dal trasferimento di materie, che dunque riguardava solamente le Regioni. In conclusione, i d.P.R. del 1972 presentavano molti limiti sia sul piano strutturale che sul piano dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali.

Molte delle problematiche che hanno caratterizzato il primo trasferimento furono eliminate con la seconda ondata di trasferimenti che avvenne nel 1977 in un clima certamente più pacato e disteso rispetto al passato.

Con l'approvazione del d.P.R. n. 616 del 1977⁴⁸, infatti, venne abbandonata la tecnica per frammentazione usata precedentemente preferendovi un trasferimento per "settori organici di materie"⁴⁹.

Venne riconosciuta più importanza agli enti locali in due modi: da un lato si introdusse una differenziazione del ruolo che tra le Regioni e gli enti locali, con le Regioni che ottennero compiti di legiferazione, programmazione e controllo, mentre gli enti locali ottennero funzioni di natura amministrativa e di rappresentanza delle istanze territoriali⁵⁰. Dall'altro lato, con il d.P.R. del 1977 si crearono le condizioni per il più importante processo di decentramento amministrativo⁵¹.

⁴⁷ Sent. 138/1972 Corte costituzionale. La Corte intervenne sul ricorso promosso dalle regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia che sollevarono, nel caso in particolare, dubbi sulla legittimità costituzionale del d.P.R. 7/1972 relativo al "trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale". Dalla sentenza si evince che sia lo Stato e non la Regione e farsi carico di interessi unitari, che in quanto tali non sono soggetti alla suddivisione territoriale, nel rispetto dell'articolo 5 della Costituzione.

⁴⁸ Di attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. n. 382/1975 recante "Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione.

⁴⁹ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 19.

⁵⁰ Per approfondimento si veda: AA.VV., *Le regioni e la riforma dello Stato*, Bologna 1976; A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1979.

⁵¹ G. ROLLA, *op. cit.*, pag. 148.

1.4 Gli anni Ottanta e Novanta e i tentativi di riforma

Dopo i trasferimenti delle funzioni avvenuti nel corso degli anni Settanta, il periodo di tempo che copre tutti gli anni Ottanta fino ad arrivare al 1992 è caratterizzato da un'apparente stabilizzazione del sistema regionale⁵². Apparente poiché, sebbene non vi siano state modifiche legislative nel rapporto tra lo Stato e le Regioni, almeno fino agli anni Novanta, in realtà si è assistito ad una modificazione del dover essere dell'ente regionale causata sia dagli scostamenti dal dettato costituzionale, dovute alla creazione di nuove prassi o alla legislazione ordinaria⁵³, che da una crisi dell'intero sistema politico⁵⁴.

Ciò ha determinato un passaggio da un regionalismo di tipo garantistico ad un regionalismo di tipo collaborativo ispirato da diversi criteri quali quello della lealtà costituzionale, secondo il quale nessun livello di governo deve pregiudicare, con i propri comportamenti, la coesione tra i diversi livelli, e della collaborazione, diretto a favorire il conseguimento di un interesse comune superando la logica competitiva⁵⁵.

L'apertura a queste forme di collaborazione si deve a un insieme di fattori sia endogeni che esogeni.

Con riferimento ai primi possiamo inquadrare la crisi del criterio di ripartizione delle competenze, il quale prevedeva una ripartizione ferrea delle sfere di competenza statale e regionale. Infatti, le numerose sovrapposizioni tra le materie hanno reso opportuna un'organizzazione tra le politiche nazionali e quelle locali. Si è reso necessario anche l'intervento giurisprudenziale che, più volte, di fronte alla genericità della Costituzione, ha finito per intervenire facendo chiarezza e risolvendo puntualmente le controversie tra i differenti livelli di governo⁵⁶, precisando, inoltre, che la definizione delle materie è affidata al legislatore ed è destinata ad evolversi nel corso del tempo in base alla produzione normativa⁵⁷.

⁵² G. ROLLA, *op. cit.*, pag. 149.

⁵³ Per un approfondimento Cfr. A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, pag. 208 ss.

⁵⁴ G. ROLLA, *op. cit.*, pag. 149.

⁵⁵ ROLLA, *Ibidem*.

⁵⁶ Spesso il ruolo della Corte costituzionale è stato quello di anticipare il legislatore, delineando alcuni istituti che poi sono stati regolati formalmente dal legislatore. Per approfondire si rimanda a G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia*, in *New tendencies of federalism in Europe*, Fundación Manuel Gimenez Abad, Saragozza, 2011.

⁵⁷ Su questo aspetto e sulla definizione giuridica delle materie si rimanda ai contributi di L. PALADIN, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, III, 1971,

Un altro aspetto endogeno è costituito dal fatto che la ripartizione delle funzioni amministrative, basata come già evidenziato sul parallelismo amministrativo, sancito dall'articolo 118 della Costituzione, vecchio testo, si incrinò sia per via del crescente ruolo amministrativo degli enti locali, che per l'attribuzione al governo di importanti poteri di intervento, non previsti dal dettato costituzionale originale, ma considerati necessari per assicurare l'unità dell'ordinamento⁵⁸.

I fattori esogeni che hanno condizionato i caratteri dell'ordinamento, e che devono essere richiamati a questo punto, sono l'influenza della Corte costituzionale e il diritto unionale.

Con riferimento all'Unione europea, non si può prescindere dal considerare come il rafforzamento dei processi di integrazione comunitaria abbiano inciso sulle relazioni interistituzionali. Fin dalle prime fasi di integrazione europea, sia l'Italia che la Germania, gli unici due Paesi fondatori che prevedevano al loro interno la presenza di organi sub statali, si resero conto di come le rispettive Regioni e i *Länder* furono immediatamente svuotati di determinati poteri, soprattutto su tre aspetti in particolare.

Innanzitutto, vennero colpite sulle loro funzioni costituzionali, che non potevano essere svolte se le materie erano di competenza comunitaria. Questo è piuttosto evidente nel coinvolgimento dei *Länder* durante il procedimento legislativo e nel ruolo assunto dalle Regioni italiane nella fase di iniziativa legislativa. Il secondo aspetto riguarda la tutela giurisdizionale che Regioni e *Länder* potevano ottenere dinanzi al giudice costituzionale⁵⁹, se a livello interno potevano adire la Suprema Corte, a livello comunitario Regioni e *Länder* non rientravano nei cosiddetti "ricorrenti privilegiati"⁶⁰ previsti dall'articolo 173, comma 1 del Trattato⁶¹. Infine, il terzo e ultimo aspetto riguarda i trattati istitutivi della Comunità europea che attribuivano ad essa molte competenze che la Costituzione italiana e la legge fondamentale tedesca attribuivano rispettivamente alle Regioni e ai *Länder*⁶².

Come ribadito poc'anzi, anche la Corte costituzionale ha dato uno slancio importante all'evoluzione del regionalismo italiano. Essa ha infatti promosso una attualizzazione del dettato costituzionale, favorendo il dinamismo nel sistema delle competenze, ha consentito allo Stato di far

pp. 3 e ss; G. ROLLA, *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 100 e ss.

⁵⁸ G. ROLLA, *op. cit.*, pag. 150.

⁵⁹ Corte costituzionale per l'Italia e il *Bundesverfassungsgericht* (tribunale costituzionale federale tedesco).

⁶⁰ A. D'ATENA, *op. cit.* pag. 370.

⁶¹ Oggi le norme sono contenute nell'articolo 19, comma 3 del TUE e nell'articolo 263, comma 2 del TFUE.

⁶² In Italia, inoltre, la situazione delle Regioni era ancora più complicata in quanto sia la Corte costituzionale che il legislatore erano del parere che il potere di eseguire le direttive e i regolamenti comunitari fosse prerogativa dello Stato, indipendentemente dal fatto che le materie fossero di competenza statale o meno.

evolvere i contenuti giuridici delle materie e ha permesso alle Regioni di difendere le proprie prerogative legittimando il diritto a partecipare all'attività decisionale statale.

Proprio grazie agli interventi e alle pronunce della Corte costituzionale sono nati e si sono sviluppati alcuni concetti chiave come, ad esempio, l'interesse nazionale, l'attività statale di indirizzo e coordinamento o il ritaglio delle competenze regionali⁶³.

È possibile considerare come acquisito il fatto che anche i partiti politici, spesso caratterizzati da una forte tradizione centralistica, abbiano giocato un ruolo dominante nell'ottica dell'evoluzione del regionalismo. Le esigenze dei partiti della cosiddetta prima repubblica hanno pesato sia sull'omologazione delle coalizioni dei vari governi regionali che su quello nazionale, ricalcando, ad esempio, la *conventio ad excludendum*, nei confronti dei partiti considerati al di fuori dell'arco costituzionale⁶⁴, con un effetto domino in virtù del quale la crisi della coalizione nazionale, produceva crisi ai livelli regionali che ne ricalcavano la composizione⁶⁵.

Se dunque consideriamo il periodo di transizione che va dalla seconda metà degli anni Settanta fino alla fine degli anni Ottanta, alla luce sia dei fattori esogeni che endogeni già descritti, oltre che al ruolo giocato dai partiti politici, non dovrebbe sorprendere come questo periodo sia stato in realtà un momento di grandi mutamenti nel modo di intendere le Regioni e che, a partire dagli anni Novanta, queste trasformazioni abbiano portato ad una serie di fratture sociali e politiche che hanno innescato un processo di rinnovamento che sarebbe culminato con la riforma totale del Titolo V.

È possibile individuare tre cause che portarono a questo cambiamento paradigmatico.

In primo luogo, ci fu un ripensamento dell'idea di Regione che aveva ispirato i padri costituenti all'inizio dell'esperienza regionale. Infatti, il modello regionale, così come previsto dalla Costituzione, da modello atto a cercare di riformare lo Stato in modo pluralistico e democratico, inizia ad essere visto come un freno alle possibilità di sviluppo economico. La seconda causa della crisi sistemica di inizio anni Novanta fu l'emersione di sempre più richieste di differenziazione tra le varie Regioni, a dispetto di soluzioni identiche sull'intero territorio nazionale, alimentate dalla nascita di nuove forze politiche che fecero dell'autonomia la loro principale battaglia ideologica e la cui incidenza sui processi di decentramento fu molto incisiva⁶⁶. Infine, la crisi del sistema regionale subì

⁶³ ROLLA, *op. cit.*, pag. 151.

⁶⁴ Ovvero il Partito comunista e il Movimento sociale italiano

⁶⁵ V. A. D'ATENA, *op. cit.*, pag. 64. In generale, però, basta dare una semplice occhiata alle composizioni delle Giunte regionali osservando da quali partiti erano composte, per rendersi conto che ricalcavano la conformazione assunta dai partiti all'interno del Parlamento nazionale. Inoltre, dagli anni Settanta agli anni Novanta non era raro che all'interno di una legislatura regionale si susseguissero diversi presidenti, sorretti da altrettante composizioni della Giunta regionale.

⁶⁶ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 19.

un'accelerazione significativa con l'emersione degli scandali di corruzione che travolsero l'Italia intera e la sua classe dirigente a partire dal 1992. In un contesto caotico come quello appena descritto apparve inevitabile una modifica della Costituzione nella quale per la prima volta, anche le Regioni divennero le protagoniste⁶⁷ e che portò all'elaborazione e successiva approvazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

Deve essere considerato anche che, al netto dei “denominatori comuni” importanti appena descritti, come la nascita di nuovi attori politici e la crisi democratica, le origini del cambiamento devono essere ricercate anche nel profondo del sistema politico italiano di allora⁶⁸. Infatti, già dalla seconda metà degli anni Ottanta erano incominciati una serie di tentativi di riforma che, sebbene non vennero mai portati a compimento per diversi motivi, soprattutto interni alla classe politica, sarebbero confluiti in buona parte all'interno della riforma del Titolo V. Vanno annoverate, tra le tappe di queste riforme, anche la legge n. 142 del 1990⁶⁹, alla quale si devono aggiungere anche la legge Ciaffi⁷⁰ e, forse la più importante per quello che concerne lo studio di questo elaborato, la legge Tatarella⁷¹. Queste tre leggi hanno contribuito, seppur senza apporre modifiche costituzionali, a tramutare il rapporto tra Regioni e Stato.

La dottrina ha osservato come, nel corso degli anni Novanta, ci siano stati due snodi di rilievo per l'evoluzione del regionalismo italiano⁷². Il primo era dato dal processo di riforma, in via di legislazione ordinaria, che era stato iniziato dalle tre leggi di cui sopra⁷³, a cui si aggiunge l'importantissima legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini), la quale conteneva numerose deleghe per una trasformazione dell'apparato centrale che ha coinvolto anche le autonomie regionali e locali⁷⁴.

⁶⁷ G. ROLLA, *op. cit.*, pag. 152- 153

⁶⁸ M. COTTA – L. VIRZICHELLI, *op. cit.*, pag. 193.

⁶⁹ di riassetto del governo locale.

⁷⁰ L. n. 81/1993, recante norme per “L'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”

⁷¹ L. n. 43/1995 recante “Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario”.

⁷² V. R. BIUFLCO, *op. cit.*, pag. 18.

⁷³ Vale a dire le leggi nn. 142/1990; 81/1993 e 43/1995

⁷⁴ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 19. Basti pensare che, ad esempio, il rapporto tra funzioni legislative e funzioni amministrative era gestito dal principio del cosiddetto “parallelismo amministrativo” secondo il quale all'ente cui spettavano le funzioni legislative avrebbe dovuto occuparsi anche delle funzioni amministrative. Tale principio venne modificato con il principio di sussidiarietà, di derivazione europea (dopo la firma di Maastricht del 1992) ma entrò all'interno dell'ordinamento italiano proprio con la legge Bassanini I e solo successivamente, con la riforma costituzionale del 2001s venne promosso a rango costituzionale.

Per quanto riguarda il secondo snodo invece devono essere menzionati i tentativi di riforma della Costituzione che iniziarono già nella prima metà degli anni Ottanta⁷⁵ e continuarono nel corso di tutti gli anni Novanta fino all'istituzione della commissione parlamentare presieduta dall'onorevole Massimo d'Alema con lo scopo di presentare una riforma costituzionale che avrebbe modificato diverse parti della Costituzione inerenti alla forma di Stato e di governo, i profili riguardanti la giustizia contenuti nel Titolo IV e il Titolo V. Tuttavia, come accadde anche per i tentativi precedenti, anche la bicamerale dovette cedere anch'essa a causa di profonde divisioni tra le forze politiche coinvolte. Dopo il fallimento anche della Commissione D'Alema⁷⁶, e visto che la strada delle riforme costituzionali tramite l'istituzione di commissioni bicamerali *ad hoc* non riusciva a produrre nessuna modifica del testo costituzionale, il Parlamento decise di ritornare alle procedure costituzionali ordinarie⁷⁷ e riuscì, nell'arco della XIII Legislatura⁷⁸, a produrre tre leggi costituzionali che andarono a modificare nella sua totalità il Titolo V della Costituzione. La prima legge ad essere approvata, e che diede ufficialmente inizio al periodo di riforme costituzionali che sarebbe culminato con il referendum nell'ottobre del 2001, fu la legge costituzionale n. 1 del 1999. La legge di riforma costituzionale intervenne a modificare gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, ridefinendo la forma di governo delle Regioni e gli organi che ne fanno parte (articolo 121), il sistema elettorale (articolo 122), l'autonomia statutaria⁷⁹ (articolo 123) e, infine, il potere di scioglimento del Consiglio con conseguente rimozione del Presidente della Regione (articolo 126). La seconda legge costituzionale fu la n. 2 del 2001, la quale operò una modifica agli statuti delle cinque Regioni a statuto speciale che estese loro le novità che vennero previste dalla precedente legge costituzionale n. 1 del 1999. L'ultima legge che chiuse la stagione delle modifiche costituzionali iniziata nel corso

⁷⁵ Già dagli anni Ottanta, infatti, ci si rese conto che, a seguito dei diversi contrasti tra il dettato costituzionale e prassi, fosse necessario una macro-riforma costituzionale. La commissione che venne istituita nel 1983 fu la commissione Bozzi. Seguirono la commissione Iotti-De Mita del 1992, e una commissione ministeriale del 1994.

⁷⁶ Istituita con legge costituzionale 1/1997

⁷⁷ G. ROLLA, *op. cit.*, pag.155.

⁷⁸ In carica dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001

⁷⁹ A confronto il vecchio e il nuovo art. 123 della Costituzione così modificato con la legge costituzionale 1 del 1999. "Lo statuto è deliberato dal consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della repubblica." Ora diventato "Lo statuto è approvato e modificato dal consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione."

degli anni Novanta, fu la legge costituzionale n. 3 del 2001 che modificò gran parte del Titolo V a partire dalla suddivisione delle competenze amministrative e legislative tra le Regioni e lo Stato.

1.5 La riforma del Titolo V

La riforma costituzionale del Titolo V, contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001⁸⁰, e approvata in seguito al primo referendum costituzionale della storia italiana⁸¹, si pone come un punto di svolta molto importante all'interno dell'evoluzione storica del regionalismo in Italia.

La riforma, infatti, oltre a cercare di ricucire la realtà del regionalismo italiano con il testo costituzionale – che nel corso degli anni si erano sempre più allontanati anche grazie ai numerosi interventi della giurisprudenza costituzionale – cercava anche di modernizzare il rapporto tra lo Stato e le Regioni, tenendo conto anche dei cambiamenti che erano avvenuti in sede europea, proponeva tre principali obiettivi. Il primo di questi si sostanziava nella redistribuzione delle competenze e dei poteri tra lo Stato e i governi regionali. In secondo luogo, provava a modernizzare la *governance* locale ed infine, cercava di rafforzare il ruolo politico delle Regioni, andando a risolvere alcuni conflitti di attribuzione, introducendo meccanismi di “federalismo dal basso”⁸².

A questo punto, per cercare di comprendere al meglio la portata delle modifiche introdotte dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione si procederà analizzando i principali articoli del testo costituzionale individuando e sottolineando alcuni tra i più importanti cambiamenti, al fine di comprendere come sono state gettate le basi per il fenomeno che, oggi, prende il nome di “regionalismo differenziato”. Gli articoli 116 e 119, proprio in virtù della loro grande correlazione con il tema studiato in questo elaborato, necessitano di una trattazione più approfondita e sistematica e, pertanto, se ne rimanda la trattazione al capitolo successivo.

Come già sottolineato, il Titolo V della seconda parte della Costituzione comprende gli articoli che vanno dal 114 al 133. Proprio l'articolo 114 risulta essere uno degli articoli che più viene trasformato dalla riforma. La precedente formulazione dell'articolo ripartiva il territorio della Repubblica in “Regioni, province e comuni” e ne esprimeva una organizzazione gerarchica, secondo la quale gli enti locali e le Regioni erano considerati organi subordinati dello Stato. Nella sua nuova formulazione invece, l'articolo 114, deve essere riletto in connessione all'articolo 5, il quale dispone

⁸⁰ Recante “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”

⁸¹ Il referendum si tenne in data 7 ottobre 2001. Non era previsto quorum e vi parteciparono il 34,05% degli aventi diritto al voto i quali si espressero per il 64,21% a favore (10.433.574 di voti) contro il 35,79% contrari (5.816.527 di voti).

⁸² M. COTTA – L. VIRZICHELLI, *op. cit.*, pag. 198.

che “la Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali”. Ne discende, dunque, che la Costituzione delinea un sistema di ripartizione del territorio della Repubblica, all’interno del quale sia lo Stato che tutti gli altri enti territoriali nel pieno rispetto della loro autonomia, diventano elementi costitutivi dello stesso⁸³, che hanno la stessa dignità, invertendo quanto era stato previsto con il vecchio testo dell’articolo 114 che invece metteva in una posizione subordinata le Regioni e gli enti locali rispetto allo Stato. Con la novella del 2001, la Costituzione configura un sistema di relazioni interistituzionali nel quale tutti gli enti territoriali e regionali costituiscono, assieme allo Stato, la Repubblica nel suo insieme.

Senza ombra di dubbio l’articolo 117, come novellato dalla riforma del 2001, è uno degli articoli che più viene modificato. Il testo originale dell’articolo, composto da soli due commi, prevedeva, per le Regioni ordinarie due soli tipi di potestà legislativa. Al primo comma venivano elencate le materie sulle quali la competenza era affidata alle Regioni, da svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali della materia indicati dal legislatore statale⁸⁴. Nella pratica ciò si traduceva con le Regioni che non erano realmente libere di legiferare sulle materie di loro competenza, proprio perché intervenivano fonti differenti nel medesimo ambito: una statale, che ne determinava i principi, e una regionale che disciplinava nel dettaglio la materia. In virtù di questa sua caratteristica, la potestà di questo tipo veniva classificata come “concorrente o ripartita”⁸⁵. Al secondo comma invece, era lasciata alla discrezionalità del Parlamento la facoltà di demandare alle Regioni “il potere di emanare norme per la loro attuazione”⁸⁶. Tuttavia, questo tipo di potestà, che prende il nome di “integrativo-attuativa”⁸⁷ rimase essenzialmente inutilizzata.

La formulazione del vecchio testo dell’articolo 117 fu senz’altro una delle disposizioni più criticate della Costituzione per una serie di motivi. Innanzitutto, non furono mai del tutto chiari i criteri e i motivi con il quale vennero ripartite le materie tra le Regioni e lo Stato. In secondo luogo, perché alle Regioni vennero attribuite materie tutto sommato antiquate e che lasciavano trasparire una “visione rurale dell’economia italiana che sarebbe profondamente mutata da lì a poco”⁸⁸.

La riforma costituzionale del Titolo V ha operato, nel caso dell’articolo 117, una modifica radicale, riscrivendolo da capo e cercando di implementare quel processo di federalismo

⁸³ ROLLA, *op. cit.*, pag. 156.

⁸⁴ ROLLA, *op. cit.*, pag. 158.

⁸⁵ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 58.

⁸⁶ Articolo 117, comma 2, Costituzione. Poi sostituito dall’art. 3 della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3.

⁸⁷ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 58.

⁸⁸ BIFULCO, *Ibidem*.

amministrativo che era iniziato negli anni Novanta con la legge Bassanini I (legge n. 59 del 1997)⁸⁹. Ora, il nuovo articolo 117, che trae ispirazione dalle costituzioni federali per via del modo in cui sono state ripartite le competenze tra lo Stato e la Regione prevede due elenchi: il primo racchiude al suo interno le materie sulle quali è competente in via esclusiva lo Stato, come ad esempio, la difesa, la politica estera e quella monetaria⁹⁰. Il terzo comma invece che comprende il secondo elenco di competenze, racchiude tutte quelle materie che rientrano nella cosiddetta potestà legislativa concorrente tra lo Stato e la Regione. Similmente a come era sancito nel vecchio testo, si tratta di tutte quelle competenze per cui lo Stato elabora i principi fondamentali, demandando poi alle Regioni gli sviluppi legislativi. La novità dell'articolo 117 è data dalla clausola residuale a favore delle Regioni contenuta nel comma quattro, il quale attribuisce alle Regioni tutte le altre materie che non sono espressamente previste negli elenchi contenuti nei commi due e tre⁹¹, come ad esempio la competenza in materia di agricoltura.

Tuttavia, come per il modello previgente alla novella del 2001, la mancanza sia di norme transitorie che di meccanismi giuridici ha fatto sì che si rendesse necessario, nuovamente, l'intervento della Corte costituzionale che per risolvere, i contenziosi tra Stato e Regioni, ha individuato una serie di principi divenuti fondamentali. Due di questi metodi sono la cosiddetta chiamata in sussidiarietà e il criterio della prevalenza/concorrenza. Il primo metodo è stato elaborato dalla Corte con la sentenza 303/2003. Essendo stato eliminato dalla Costituzione il riferimento all'interesse nazionale, che invece era contenuto nel vecchio testo dell'articolo 117, è venuto a mancare anche l'equazione "interesse nazionale = competenza nazionale"⁹². La giurisprudenza costituzionale ha quindi dovuto intervenire, facendo un chiaro riferimento⁹³ al principio di sussidiarietà, per garantire l'esercizio unitario di determinate competenze legislative. Con questa sentenza, la Corte costituzionale ha svolto un lungo e articolato ragionamento⁹⁴ nel quale, partendo dal presupposto che spetta allo Stato il compito di garantire delle istanze unitarie della Repubblica, ha sostenuto che la legge statale che attragga le funzioni amministrative, deroga il riparto delle competenze di cui all'articolo 117, comma tre, della Costituzione determinando una "una temporanea compressione della competenza legislativa

⁸⁹ BIFULCO, *op. cit.*, pag. 63.

⁹⁰ Anche se alcune competenze che sono riservate allo Stato non lo sono proprio del tutto. Si pensi alla materia dell'istruzione, contenuta nella lett. n, comma 2, art. 117, Cost. che prevede sia lo Stato a dettare le norme generali, ma poi anche alla Regione spetta un ruolo non secondario, rendendola di fatto una materia trasversale tra i due enti.

⁹¹ R. BIFULCO, *op. cit.*, pagina 65.

⁹² Sent. 303/2003 della Corte costituzionale (punto 2.2 del *Considerato in diritto*).

⁹³ Contenuto nel nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione

⁹⁴ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (e integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in *Federalismi.it*, fascicolo 12/2003, pubblicato il 6 novembre 2003, pag. 1.

regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività"⁹⁵. Con queste parole, la Suprema Corte dunque, ha esteso il principio di sussidiarietà dalle funzioni amministrative a quelle legislative, facendo in modo che lo Stato "atragga a sé" le funzioni che normalmente spetterebbero alle Regioni, per esercitarle in modo unitario.

L'altro strumento individuato dalla Corte costituzionale è dato dal criterio della prevalenza che consiste, in caso di contenzioso tra due materie che appartengono una allo Stato e l'altra alla Regione, che si dia la precedenza alla materia che è, per l'appunto, prevalente. Come per la chiamata in sussidiarietà, anche quest'ultimo principio trova fondamento in una sentenza della Corte: la sentenza n. 370 del 2003⁹⁶.

Oltre alla nuova organizzazione di distribuzione delle competenze tra Stato e Regione previsto dal nuovo testo costituzionale, l'articolo 117 introduce una novità anche nel porre un limite alla potestà legislativa delle regioni. Queste ultime, infatti, oltre a dover assicurare, come era previsto anche nella formulazione previgente, sia il rispetto della Costituzione che quello dell'ordinamento comunitario, ora devono rispettare anche gli obblighi che derivano dal diritto internazionale.

Un ultimo cenno, per quel che concerne l'articolo 117, deve essere fatto alla potestà regolamentare che viene per la prima volta disciplinata nel dettaglio all'interno del comma sei. Con la novella del 2001, dunque, la potestà regolamentare spetta allo Stato, salvo deleghe alle Regioni, per le materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato. In ogni altra materia, sia essa concorrente o residuale, invece, tale potere spetta alle Regioni. Spetta agli statuti di queste ultime individuare gli organi titolari di tale potere, anche se, la tendenza che è stata seguita maggiormente è stata quella di affidarle alle Giunte regionali⁹⁷.

⁹⁵ Sent. 303/2003 della Corte costituzionale (punto 16 del *Considerato in diritto*).

⁹⁶ La sentenza riguardò un contenzioso che diverse regioni sollevarono nei confronti dell'articolo 70 della l. n. 488/2001 che conteneva le disposizioni relative all'istituzione e alla gestione di un fondo per gli asili nido. La questione, che ebbe notevoli implicazioni con i profili finanziari di cui all'articolo 119 della Costituzione, divenne presto una sentenza rilevante poiché oltre a gettare le basi per il principio della prevalenza, affermò che "in via generale occorre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione" (punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁹⁷ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 70,

Dopo aver analizzato le funzioni legislative, è il momento di chiarire come la Riforma del Titolo V abbia modificato il riparto delle funzioni amministrative previste dall'articolo 118 della Costituzione.

Innanzitutto, il principio del parallelismo amministrativo⁹⁸ tra le funzioni legislative e quelle amministrative viene sostituito dai tre principi di “sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza”⁹⁹. Il principio di sussidiarietà può essere inteso in due dimensioni: verticale e orizzontale. La sussidiarietà verticale si riferisce al fatto che le funzioni amministrative devono essere attribuite all'autorità più vicina possibile ai cittadini, che nella maggior parte dei casi è il comune, in quanto si presuppone che gli enti più vicini ai cittadini possano adempiervi nel modo migliore. Qualora sorgano circostanze di carattere unitario, oppure l'ente incaricato delle funzioni amministrative non sia in grado di adempiervi, quest'ultime devono passare all'ente di governo successivo¹⁰⁰. Per sussidiarietà orizzontale, invece, si intende che i pubblici poteri consentono lo svolgimento di attività di interesse generale anche da parte dei cittadini. Come anticipato anche nel paragrafo 1.2, il principio di sussidiarietà era già presente nel nostro ordinamento grazie alla legge n. 59 del 1997, ma con la novella del 2001 viene recepito all'interno del testo costituzionale.

Come si è appena detto, può capitare che non tutti gli enti riescano a svolgere le mansioni amministrative che sono state affidate loro per una pluralità di motivi. Ecco perché, in Costituzione il principio di sussidiarietà è correlato ad altri due principi. Il principio di adeguatezza, stabilisce che le funzioni amministrative devono essere affidate ad enti che siano in grado di garantirne l'esercizio in modo efficiente. Infine, il principio di differenziazione parte dall'idea che gli enti locali appartenenti alla medesima categoria, non sono tutti uguali, ma presentano delle differenze dal punto di vista territoriale, economico, demografico, ecc., e perciò dispone che la distribuzione delle competenze amministrative deve essere fatta tenendo in considerazione tali differenze.

Anche il tema dei controlli che lo Stato esercita nei confronti delle Regioni si è evoluto con la riforma del Titolo V del 2001. La novella ha seguito una doppia direttrice. Se da un lato sono state abrogate le forme di controllo più invadenti come quelle previste dagli articoli 124, 125 primo comma, 129 e 130, dall'altro lato, i controlli residui sono stati modificati, come nel caso dell'articolo 127¹⁰¹.

Iniziamo analizzando i controlli legislativi di cui all'articolo 127. Nel testo previgente era disposto che ogni qualvolta una legge regionale fosse stata approvata dal Consiglio regionale, esso

⁹⁸ Come già ribadito nel paragrafo 1.2

⁹⁹ Art. 118, comma 1, Costituzione.

¹⁰⁰ Ad esempio, dal comune alla provincia, dalla provincia alla Regione, ecc.

¹⁰¹ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 84.

doveva darne notifica al commissario del governo, ovvero un organo di collegamento tra la Regione e lo Stato che si trovava in ogni capoluogo di Regione. Il commissario disponeva di trenta giorni per “vistare”¹⁰² la legge. Il governo poteva intervenire solo qualora ravvisasse dei vizi di legittimità¹⁰³. In questi casi si apriva uno scenario che comprendeva diverse possibili soluzioni. Infatti, se il governo sollevava dei dubbi, la legge era destinata a tornare al Consiglio regionale, il quale aveva due possibili soluzioni. Poteva continuare sulla propria strada, riconfermando la legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi membri, oppure poteva accogliere le questioni sollevate dal governo e quindi modificare il testo¹⁰⁴. Se veniva scelto quest’ultimo scenario, ogni possibile contrasto tra la Regione e lo Stato veniva superato. Se, invece, il Consiglio regionale decideva di approvare lo stesso testo, allora la scelta finale tornava nuovamente nelle mani del governo, il quale poteva rimanere immobile e far diventare legge il testo che gli era giunto, oppure poteva adire la Corte costituzionale, la quale avrebbe dovuto prendere la decisione definitiva.

Anche alle Regioni è stata riconosciuta la possibilità di impugnare un atto legislativo dello Stato dinanzi la Corte costituzionale¹⁰⁵, sebbene in modo differente rispetto a quanto non faccia lo Stato. Innanzitutto, lo Stato aveva il potere di intervenire preventivamente, vale a dire prima che la legge entrasse in vigore. Per le Regioni questo non era possibile e affinché facessero ricorso era necessario che l’atto statale fosse già entrato in vigore.

Un’altra differenza circa la possibilità di adire la Corte costituzionale, da cui emerge ancora una volta il rapporto non paritario tra Stato e Regione, era dato dal fatto che, come è già stato osservato, lo Stato poteva sollevare dubbi di legittimità costituzionale su qualsiasi legge regionale in merito a tutte le fattispecie di legittimità – formale, sostanziale e di incompetenza – mentre le Regioni potevano chiedere al giudice costituzionale di sottoporre la legge dello Stato al controllo del solo vizio di incompetenza¹⁰⁶.

La novella del 2001 ha mutato non poco le cose, cercando di dare una maggiore forza alle regioni. In primo luogo, è stato abrogato l’articolo 124 che prevedeva la figura del commissario del governo. Allo stesso tempo, viene revocato qualsiasi potere di controllo preventivo nei confronti delle Regioni da parte dello Stato. Infine, il tempo per adire la Corte viene esteso a sessanta giorni, dalla

¹⁰² Articolo 127, comma 1 Costituzione, vecchio testo

¹⁰³ I vizi di legittimità sono considerati: il vizio di incompetenza, qualora la legge regionale invadesse una materia che era di competenza dello Stato; il vizio formale, qualora il vizio derivasse dalla non conformità del procedimento legislativo rispetto disciplina costituzionale; il vizio sostanziale, quando si veniva a creare un contrasto tra la norma regionale e le norme costituzionali.

¹⁰⁴ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 85.

¹⁰⁵ Cfr. Art. 134 Cost.

¹⁰⁶ R. BIFULCO, *op. cit.*, pag. 86.

pubblicazione della legge, che presuppone, dunque, che la legge sia già stata approvata, pubblicata e promulgata dall'ente regionale¹⁰⁷.

Dalla riforma del 2001 non era però chiaro se l'equiordinazione tra Stato e Regione riguardasse solo il controllo successivo degli atti o se fosse stato esteso anche alla tipologia di vizi di legittimità che erano denunciabili. Tuttavia, dopo una parziale apertura da parte della giurisprudenza costituzionale all'equiordinazione sostanziale tra Stato e Regione¹⁰⁸, la Corte decise di confermare l'interpretazione previgente con la sentenza n. 274 del 2003.

Ad essere abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 fu anche il primo comma dell'articolo 125 che prevedeva che l'attività amministrativa della Regione fosse sottoposta anch'essa al controllo da parte di una commissione presieduta dal commissario di governo.

Un altro aspetto che occorre analizzare è quello costituito dal cosiddetto potere sostitutivo dello Stato, previsto dall'articolo 120, comma 2 della Costituzione. Data la struttura non più monolitica dello Stato, che aveva riconosciuto differenti livelli di governo, si rese necessario, agli occhi dei costituenti, individuare una sorta di rimedio da porre in uso qualora un ente rimanesse inadempiente di fronte a “trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”¹⁰⁹. Il potere sostitutivo ha trovato una formulazione più completa all'interno della legge n. 131 del 2003 (legge La Loggia)¹¹⁰, attuativa della riforma del 2001, che ne disciplina anche le modalità di esercizio. In caso di immobilismo da parte di una Regione, infatti, nei casi che sono contemplati all'articolo 120 della Costituzione, il Presidente del Consiglio, su proposta del ministro competente in quella determinata materia, può assegnare un tempo massimo alla Regione inadempiente per adottare i provvedimenti. Se, una volta scaduto il termine, la Regione appare ancora inottemperante, allora “il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.”¹¹¹.

Infine, un ultimo aspetto in tema di controlli è quello che emerge dalle disposizioni contenute nell'articolo 126 del testo costituzionale. L'articolo disciplina lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Regione per una serie di casi tassativi individuati esplicitamente dal citato articolo. I casi a cui fa riferimento l'articolo 126 sono “atti contrari alla Costituzione o gravi

¹⁰⁷ R. BIFULCO, *Ibidem*.

¹⁰⁸ Grazie alla sentenza 282/2003 della Corte costituzionale

¹⁰⁹ Articolo 120, comma 2 Costituzione

¹¹⁰ Contenente “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.”

¹¹¹ Articolo 8, comma 1 della l. n. 131/2003.

violazioni di legge”¹¹², a cui si aggiunge la sicurezza nazionale. Tuttavia, essendo questa una procedura particolarmente grave, l’iter da seguire per giungere ad un risultato tale è particolarmente complesso. Infatti, affinché si possa procedere alla rimozione del Presidente, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, secondo il principio dello *simul stabunt, simul cadent*, è necessario l’intervento di diversi attori istituzionali tra i quali il Parlamento e il Capo dello Stato.

Il potere di scioglimento del Consiglio regionale, sebbene possa essere considerato come una dimostrazione del rapporto ancora non perfettamente paritario che sussiste tra lo Stato e le Regioni, in realtà è un elemento tipico dei regimi federali che ha come scopo quello la tutela dell’ordine democratico.

In generale, la riforma del Titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha compiuto un importante passo in avanti, trovando una soluzione più federale, rispetto alla formulazione previgente del dettato costituzionale. Tuttavia, grazie alle modifiche degli articoli 116 e 119 (che saranno trattati nel secondo capitolo), la novella del 2001 non può che essere considerata come il punto di partenza del regionalismo differenziato di cui si discuterà proprio nei capitoli successivi.

¹¹² Articolo 126, comma 1, Costituzione.

CAPITOLO II

Lo sviluppo del regionalismo italiano a seguito della riforma del Titolo V del 2001

2.1 Introduzione

Dopo aver visto nel primo capitolo le vicende storiche e politiche che hanno portato alla nascita del regionalismo in Italia e la sua evoluzione nell'arco di tempo che va dall'Assemblea costituente fino alla riforma del Titolo V, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, occorre proseguire l'analisi storica e politica delle vicende del regionalismo in Italia. Nel primo e nel secondo paragrafo, ci si concentrerà su due disposizioni costituzionali che, data la loro rilevanza per il tema del regionalismo differenziato, non sono state trattate nel primo capitolo, in quanto si è ritenuto opportuno dedicare loro una maggiore attenzione. Si tratta degli articoli 116, con un particolare interesse per il terzo comma, che introduce nel nostro ordinamento l'istituto del regionalismo differenziato, e l'articolo 119 inerente invece ai profili finanziari. Il terzo paragrafo tratterà dei principi costituzionali che sono posti alla base del fenomeno regionale e che disciplinano per intero il rapporto tra lo Stato e le Regioni, come i principi di equiordinazione e quello di leale collaborazione. Nel quarto paragrafo si continuerà con l'evoluzione storica del regionalismo italiano. Verranno analizzate le criticità che sono emerse in fase di attuazione della riforma del Titolo V e verrà proposto un focus sui successivi tentativi di modifica della parte seconda del testo costituzionale che si sono avuti nel corso dei primi dieci anni del 2000, con particolare riferimento al tentativo di modifica della seconda parte della Costituzione del giugno del 2006, che ebbe esito negativo. Infine, verrà fornito un quadro generale delle circostanze politiche che hanno portato ad un altro tentativo di modifica della Costituzione negli anni successivi alla crisi economica analizzando la riforma Renzi-Boschi, caratterizzata da una forte volontà di riaccentramento delle funzioni in capo allo Stato. La riforma costituzionale fu, però, anch'essa respinta a seguito di un referendum che ebbe luogo nel dicembre del 2016. Il dibattito che scaturì da quest'ultima riforma costituzionale ebbe un ruolo determinante nell'evoluzione del regionalismo differenziato. Infatti, mentre i dibattiti sulla riforma erano ancora in corso, due Regioni, Veneto e Lombardia, iniziarono a predisporre un dialogo con il Governo per ottenere le "ulteriori forme" di autonomia di cui al terzo comma dell'articolo 116, ponendo, di fatto, sul tavolo del Governo la questione dell'attuazione del regionalismo differenziato, per lungo tempo ignorato dal legislatore statale, questione che sarebbe esplosa definitivamente dopo la bocciatura referendaria del dicembre 2016.

2.2 L'articolo 116, comma 3, Cost.

L'articolo 116 della Costituzione è stato modificato dall'articolo 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Nella sua versione previgente si limitava a riconoscere costituzionalmente, alle cinque Regioni a statuto speciale, “forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.”¹¹³.

Ad oggi, nella sua nuova formulazione, rappresenta uno degli articoli più importanti della riforma costituzionale del 2001. Infatti, se l'articolo 116 della Costituzione conferma la specialità delle Regioni a statuto speciale nel primo comma e stabilisce al secondo comma che la Regione del Trentino-Alto Adige/Südtirol è composta dalle province autonome di Trento e Bolzano, è al terzo comma che si intravede la portata innovativa di tale articolo. La disposizione stabilisce che “*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*”¹¹⁴.

Dalla disposizione sembra emergere che la Costituzione riconosca un nuovo tipo di Regione che si va ad affiancare alle Regioni ordinarie e a quelle a statuto speciale. Questo ulteriore tipo di Regione, dotata di una “speciale specialità”¹¹⁵, ha promosso un'evoluzione del fenomeno del regionalismo che, se portato a compimento, potrebbe effettivamente causare una vera svolta in chiave federale del nostro ordinamento. Questo nuovo tipo di regionalismo, che emerge dal dettato dell'articolo 116, prende il nome di “regionalismo differenziato”.

Prima di procedere con l'analisi dell'articolo sopra citato sono opportune alcune precisazioni. In primo luogo, la tripartizione dello Stato in Regioni ordinarie, speciali e differenziate resterebbe coerente con i principi di unità e indivisibilità dell'ordinamento di cui si fa portatore l'articolo 5 della Costituzione che dispone “La Repubblica [...] adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze di autonomia e del decentramento”¹¹⁶. In secondo luogo, l'articolo 116 elenca le materie sulle quali le Regioni possono chiedere le “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Esse sono le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente contenute nel terzo comma

¹¹³ Articolo 116, Costituzione, vecchio testo, poi modificato dalla l. cost. 3/2001.

¹¹⁴ Articolo 116, comma 3, Costituzione.

¹¹⁵ G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, fascicolo 1/2001, pag. 11

¹¹⁶ Articolo 5, Costituzione.

dell'articolo 117, alle quali, si aggiungono tre materie comprese nel secondo comma del suddetto articolo e rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Le tre materie, indicate dalle lettere l), n) e s) sono: “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa” limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; “norme generali sull'istruzione”; “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

Come era lecito aspettarsi, l'articolo 116, nel suo dispositivo, indica una serie di garanzie e controlli atti a sorvegliare questo nuovo tipo di regionalismo. Sono stati previsti, sempre dal medesimo articolo, sia il rispetto dei limiti derivanti dall'articolo 119 della Costituzione¹¹⁷, sia un *iter* che porti all'emanazione da parte dello Stato di una legge, coinvolgente i differenti attori politici statali e regionali e che deve essere redatta per ogni Regione interessata all'ottenimento di ulteriori forme di autonomia.

Il procedimento è articolato in più fasi: inizialmente ci deve essere l'iniziativa da parte della Regione, la quale deve sentire il parere degli enti locali presenti al suo interno e che deve rispettare i limiti che sono imposti dall'articolo 119 del testo costituzionale. Infine, l'intesa che nasce tra lo Stato e la Regione deve essere, in ogni caso approvata dal Parlamento nazionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti¹¹⁸.

L'introduzione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione ha determinato l'insorgere di una serie di problematiche ed incertezze circa la sua attuazione e che riguardano un vasto numero di aspetti, soprattutto riguardanti i rapporti di forza che avrebbero le Regioni “differenziate” qualora dovessero concludersi¹¹⁹ i procedimenti che porterebbero alla differenziazione tra le Regioni a statuto ordinario.

Altre problematiche possono essere riscontrate nel fatto che, ad esempio, le Regioni a statuto speciale, sembrerebbero non essere coinvolte dal comma terzo, rendendo, di fatto, l'istituto della differenziazione un'esclusiva delle sole Regioni ordinarie¹²⁰.

Questo porta a differenti conseguenze. In primo luogo, il rapporto che andrebbe a instaurarsi tra le Regioni differenziate e quelle a statuto speciale che sono, da sempre, particolarmente gelose del loro regime che è rimarcato, come già accennato poco sopra, pure dal primo comma dell'articolo che

¹¹⁷ Per un'analisi più mirata si rimanda al paragrafo successivo, dedicato interamente all'articolo 119.

¹¹⁸ Il ruolo che effettivamente esercita il parlamento sarò analizzato nello specifico nel corso del quarto e ultimo capitolo di questo elaborato.

¹¹⁹ Infatti, fin dal 2017 alcune regioni, su tutte Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, hanno avviato con il governo le trattative che porteranno all'attribuzione da parte del governo, all'attribuzione alle suddette regioni, di nuove competenze.

¹²⁰ A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti Regionali*, pubblicato in data 11 gennaio 2020, pag. 8.

si sta analizzando in questa sede. In secondo luogo, si andrebbe a porre un problema di individuazione di quale, tra i tre differenti ordini di Regioni, godrebbe di una maggiore autonomia. Questo aspetto è particolarmente vero se si analizza il rapporto tra le Regioni speciali e quelle ad “autonomia differenziata”. La specialità delle cinque Regioni a statuto speciale, in passato, sottolineava la differenza tra il loro regime e quello delle restanti quindici a statuto ordinario. Infatti, il regime dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia era il frutto di una riflessione volta alla promozione di condizioni più vantaggiose a Regioni che possedevano delle caratteristiche politiche e sociali diverse rispetto alle altre, ma se le Regioni ordinarie dovessero tutte differenziarsi, verrebbe meno la specialità propria delle cinque Regioni.

Un’altra problematica può essere individuata nel complicato rapporto tra lo Stato e le Regioni in merito alla distribuzione delle competenze legislative. Infatti, grazie al disposto del terzo comma dell’articolo 116, la competenza esclusiva dello Stato nelle lettere *l)*, *n)* e *s)* diventerebbe concorrente, mentre quelle che originariamente sono previste come concorrenti, diventerebbero esclusive per le Regioni. L’incognita deriverebbe dal fatto che nel corso degli anni il riparto delle competenze è stato sottoposto a continui disordini per due fattori. Il primo è individuato nel fatto che lo Stato ha continuato a legiferare su una serie di materie, indipendentemente dal fatto che le suddette materie rientrassero nel regime della competenza esclusiva, concorrente o residuale. In secondo luogo, ciò è stato reso possibile anche dall’intervento della Corte costituzionale, che grazie ad una serie di sentenze¹²¹ ha posto in essere una serie di principi che hanno fatto sì che la ripartizione ferrea delle competenze propria dell’articolo 117 fosse, nella realtà, molto più flessibile. Se, come sembrerebbe dover essere, l’articolo 116 comma tre della Costituzione dovesse portare alla effettiva attualizzazione del “regionalismo differenziato”, si renderebbe necessario individuare nuove forme di coordinamento fra le materie sia dal punto di vista legislativo che amministrativo nel rapporto Stato-Regione, che tuttavia dovrebbero essere diverse da quelle che finora sono state utilizzate grazie all’intervento giurisprudenziale della Corte costituzionale¹²².

Infine, un ultimo aspetto che si vuole sottolineare è che grazie alle norme introdotte dal terzo comma dell’articolo 116, l’intero Titolo V della Costituzione potrebbe uscire completamente

¹²¹ Si riportano, a titolo esemplificativo, la cosiddetta Chiamata in sussidiarietà della sent. 303/2003; materie-funzione; materie trasversali sent. 14/2004; intreccio di competenze; prevalenza dello Stato sent. 370/2003.

¹²² S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, fascicolo 4, luglio-agosto 2017, pag. 670.

svuotato dalle sue funzioni¹²³, senza che sia attivato il procedimento di revisione costituzionale disposto dall'articolo 138 della Costituzione¹²⁴.

In definitiva, il quadro che sembra uscire dalla riforma del Titolo V, e in particolare dal nuovo dispositivo dell'articolo 116 terzo comma, sembra essere quello di un regionalismo differenziato che deve essere dapprima concordato con lo Stato, ovvero una "specialità diffusa"¹²⁵ che prende il posto del modello regionale precedente che era stato imposto dalla Costituzione del 1948.

2.3. L'articolo 119 Cost. e le sue implicazioni

Oltre all'articolo 116 della Costituzione, anche l'articolo 119, che non era stato trattato all'interno del primo capitolo, merita una trattazione a sé stante per via della sua grande implicazione con il tema del regionalismo differenziato.

Innanzitutto, occorre chiarire come è mutato il testo a seguito della novella del 2001. Il vecchio testo dell'articolo 119 riconosceva alle sole Regioni la facoltà di godere di una autonomia finanziaria che, secondo le linee del dettato costituzionale, avrebbe dovuto svolgersi "nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica"¹²⁶. Dopo la conferma del referendum dell'ottobre del 2001, il testo dell'articolo 119 ne uscì fortemente innovato. Uno dei primi aspetti ad essere modificati fu l'estensione del riconoscimento di una propria autonomia finanziaria "di entrata e di spesa"¹²⁷ anche agli enti locali quali comuni, province e città metropolitane. Il suddetto articolo, nella sua nuova formulazione, prevedeva come limite all'esercizio della loro autonomia finanziaria il rispetto tanto della Costituzione, quanto dei principi "di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"¹²⁸. In seguito all'emanazione della legge costituzionale n. 1 del 2012¹²⁹, vennero aggiunti

¹²³ A essere precisi rimarrebbe in vigore solo per le Regioni che decidessero di non avvalersi della differenziazione, ma ad oggi ad esclusione di Abruzzo e Molise, tutte le altre Regioni a statuto ordinario hanno avviato procedure per la differenziazione prevista dall'articolo 116, comma 3, Costituzione.

¹²⁴ A. RUGGERI, *op. cit.*, pp. 9-10.

¹²⁵ E. DE MARCO, *Le vicende del regionalismo italiano nel ricorrente divario tra Costituzione e realtà*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 6 novembre 2003, pag. 9.

¹²⁶ Articolo 119, comma 1 Costituzione, vecchio testo prima delle modifiche della l. cost. 3/2001

¹²⁷ Articolo 119, comma 1 come modificato dalla legge costituzionale 3 del 2001.

¹²⁸ Articolo 119, comma 2 come modificato dalla legge costituzionale 3 del 2001.

¹²⁹ Recante l'"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

come ulteriori limiti quelli inerenti all'equilibrio dei relativi bilanci, nonché "l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"¹³⁰.

I commi che vanno da uno a quattro del novellato articolo determinano le modalità di finanziamento che enti locali e Regioni possono porre in essere. Tali strumenti ordinari sono: i tributi e le entrate proprie; la compartecipazione al gettito di tributi erariali; le entrate derivanti da un fondo perequativo. In particolare, i primi sono le fonti di finanziamento che derivano sia dalle entrate della Regione, in quanto organo capace di generare propri tributi e di imporli ai cittadini, sia da altre forme di autofinanziamento come, ad esempio, i compensi derivanti dai servizi pubblici offerti dalla Regione alla collettività. I secondi, ovvero le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, invece, si riferiscono al loro territorio e consistono in quote di gettito derivanti dai principali tributi nazionali. Infine, l'articolo 119 prevede, al comma terzo, la costituzione di un fondo perequativo che deve essere istituito mediante la legge statale con lo scopo di assicurare una distribuzione delle risorse finanziarie, in particolare in quei territori che non possiedono capacità fiscali particolarmente elevate.

Le risorse in questione sono trasferite dallo Stato alle Regioni senza alcun vincolo di destinazione, lasciando di fatto, le singole Regioni essenzialmente libere di determinare autonomamente l'utilizzo delle risorse in un settore piuttosto che in un altro. Queste fonti di finanziamento devono consentire alle Regioni la copertura delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni che sono loro assegnate¹³¹.

Il principio che, infatti, è alla base della distribuzione delle risorse è quello della congruità tra le funzioni e le risorse finanziarie, un principio di carattere generale che garantisce tanto alle Regioni quanto agli enti locali la disponibilità economica per realizzare le proprie politiche di spesa¹³².

Oltre alle cosiddette risorse ordinarie, il testo dell'articolo 119 prevede delle risorse aggiuntive. Al comma cinque, infatti, sono previsti i trasferimenti di alcune "risorse aggiuntive e [...] interventi speciali", devoluti a determinate Regioni o enti locali per particolari finalità come, per esempio, la promozione dello sviluppo economico, la rimozione degli squilibri economici e sociali, e più in generale per provvedere a compiti diversi dalle funzioni ordinarie¹³³.

¹³⁰ Articolo 119, comma 1 Costituzione, come modificato dall'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

¹³¹ V. articolo 119, comma 4, Costituzione.

¹³² A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, undicesima edizione, Il Mulino, 2020, pag. 368.

¹³³ Anche se non è espressamente previsto, è possibile imporre dei vincoli di destinazione, essendo queste risorse che non sono destinate a finanziare funzioni proprie di regioni ed enti locali. In A. BARBERA – C. FUSARO, *op. cit.* pp. 368-369.

Le previsioni contenute all'interno dell'articolo 119 della Costituzione rimasero inattuato per quasi dieci anni. Solo nel maggio del 2009, a seguito dell'approvazione della legge n. 42¹³⁴, si posero le basi per un processo di federalismo fiscale che, ad oggi, non si è ancora concluso.

L'obiettivo del federalismo fiscale era quello che unendo i tributi propri degli enti territoriali alle partecipazioni e ai tributi statali, gli enti regionali e locali avrebbero avuto le risorse adatte per finanziare, se non del tutto almeno in buona parte, l'esercizio delle loro funzioni. Laddove le sole risorse locali non sarebbero bastate, lo Stato avrebbe garantito alle Regioni¹³⁵, le risorse limitatamente ai livelli essenziali delle prestazioni e in misura determinata in base ai costi standard definiti a livello nazionale. Questo meccanismo avrebbe permesso di premiare le Regioni che avrebbero fatto un uso migliore delle proprie risorse, penalizzando al contempo le Regioni poco "virtuose".

Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, fu adottata una serie di decreti legislativi che erano, per diversi aspetti, connessi con il federalismo fiscale, come, ad esempio, il decreto legislativo n. 85 del 2010 recante norme per l'"Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009, conosciuto anche con il nome di federalismo demaniale¹³⁶.

Anche la Corte costituzionale è intervenuta a chiarire alcuni aspetti del federalismo fiscale con alcune, importanti, sentenze. Grazie alla sentenza n. 370 del 2003, con riferimento ai trasferimenti statali, è stato chiarito che lo Stato non ha la facoltà di istituire dei fondi di finanziamento settoriale delle attività regionali. Pochi anni dopo, con la sentenza n. 160 del 2005, la Corte costituzionale ha precisato che lo Stato non poteva procedere alla istituzione di un fondo in ambiti di competenza regionale.

Passando a vedere quali sono i limiti dell'articolo 119 della Costituzione, non si può che partire dal comma 2 dell'articolo che, fin dal primo periodo, dispone che comuni, province, città

¹³⁴ Contenente "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

¹³⁵ E le Regioni avrebbero garantito ai comuni.

¹³⁶ Altri decreti connessi all'attuazione della legge 42 del 2009 furono: il d. lgs. 216/2010 recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; il d. lgs. 23/2011 contenente "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale"; il d. lgs. 68/2001 contenente "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"; il d. lgs. 88/2011 recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42."; il d. lgs. 118/2011 contenente "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42."; il d.lgs. 149/2011 contenente "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

metropolitane e Regioni esercitino la loro autonomia finanziaria “in armonia con la Costituzione” e secondo “i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”¹³⁷.

Inoltre, stando all’articolo 23 della Costituzione, è possibile affermare che la loro attività può avvenire solo in base ad una legge, regionale o statale che sia. Si legge, infatti, all’articolo 23 che “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

Quando si fa riferimento al principio di coordinamento della finanza si intende il rischio che si possano venire a creare tributi differenti tra le diverse Regioni. Si ha la necessità, dunque, di unificare e armonizzare i differenti sistemi finanziari che sono posti in essere sia dallo Stato che dalle differenti Regioni. Secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004, i principi di coordinamento rappresentano una cornice all’interno della quale gli enti locali e le Regioni possono stabilire e attuare i propri tributi e le proprie entrate.

Negli ultimi anni, poi, il coordinamento della finanza pubblica è vincolato anche alle regole che sono state sottoscritte in sede europea dal Patto di stabilità e crescita, e ciò è desumibile dal già citato primo comma dell’articolo 119, nel rispetto dei “vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”¹³⁸.

L’importanza dell’articolo 119 della Costituzione è inestimabile se messa in correlazione con il fenomeno del regionalismo differenziato. Infatti, gli unici limiti che sono stati espressamente previsti dall’articolo 116 comma 3, sono proprio quelli contenuti nell’articolo 119¹³⁹. Tuttavia, essendo quelli contenuti all’interno dell’articolo 119 solamente dei principi, è beninteso che non disciplinano nello specifico le regole sulle quali occorre costruire il processo di differenziazione regionale¹⁴⁰. I principi ai quali si sta facendo riferimento sono rinvenuti tutti all’interno del dispositivo dell’articolo 119 e sono il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa contenuto nei commi 1 e 2, il principio del pareggio di bilancio, inserito anch’esso all’interno del comma 1 dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Parte della dottrina ha estrapolato dal terzo comma il principio della cosiddetta neutralità perequativa e dal comma quattro è stato ricavato il principio del “finanziamento integrale delle spese relative alle funzioni rientranti nei LEP”¹⁴¹. Analizzando il quinto comma dell’articolo in esame si

¹³⁷ Art. 119, comma 2, Cost. come novellato dalla riforma del 2001.

¹³⁸ Introdotto con la legge costituzionale del 20 aprile 2012 numero 1 inerente all’ “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

¹³⁹ V. G. PETRILLO, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2018, pag. 471.

¹⁴⁰ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, numero 4/2019, pubblicato il 17 dicembre 2019, pag. 274.

¹⁴¹ *Ibidem*.

rileva il principio di equità sostanziale dal momento che lo “Stato destina risorse aggiuntive [...] in favore di determinati comuni, province, città metropolitane” per rimuovere eventuali svantaggi legati al territorio e alla popolazione.

Infine, il comma sei contiene il principio che fa riferimento al patrimonio e all’indebitamento degli enti locali.

Come detto poc’anzi, il federalismo fiscale così come previsto dalla Costituzione novellata dopo il 2001, non fu attuato immediatamente ma si rese necessario aspettare la legge n. 42 del 2009.

Tuttavia, anche dopo l’entrata in vigore della suddetta legge, l’attuazione della relativa disciplina è stata per lungo tempo rinviata¹⁴².

Con l’azione intrapresa dalle Regioni Veneto, Lombardia e, successivamente, Emilia–Romagna, per ottenere una maggiore forma di autonomia ai sensi dell’art.116 comma 3, il fenomeno del federalismo fiscale ha acquisito un’importanza maggiore. Non solo perché si tratta, come già detto dell’unico limite esplicito imposto dall’articolo che disciplina il regionalismo differenziato, ma anche perché sembrerebbe che, senza una completa e attenta attuazione del federalismo fiscale, la possibilità di procedere verso forme di regionalismo differenziato, nel nostro paese, si allontani sempre di più.

Si potrebbe affermare, infatti, che l’esito del procedimento di evoluzione del nostro regionalismo verso una forma asimmetrica, in ottemperanza del dettato dell’articolo 116 terzo comma, dipenda proprio dall’effettiva realizzazione del federalismo fiscale come previsto della legge n. 42 del 2009 in quanto fornirebbe trasparenza e organicità alle risorse finanziarie delle Regioni¹⁴³.

Federalismo fiscale che potrebbe, e forse dovrebbe, essere visto come un’opportunità per le varie Regioni italiane di compiere scelte più mirate e ponderate, al fine di non aumentare il divario tra le regioni bensì di porle nelle condizioni di potere svolgere al meglio le funzioni che sono loro attribuite.

2.4 Il rispetto dei principi costituzionali

Il regionalismo in Italia è disciplinato per gran parte dal Titolo V della seconda parte della Costituzione che è relativa per l’appunto alle Regioni, alle province e i comuni. È possibile ricavare una serie di principi che fungono da cornice del rapporto talvolta complicato tra i differenti organi multilivello e che dovrebbero guidare l’azione dei diversi legislatori, siano essi regionali o statali.

¹⁴² Con l’articolo 1, comma 778, della l. n. 205/2017 (la legge di bilancio per il 2018) sono stati rimandati fino al biennio 2019-2020 ulteriori meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali in riferimento ai livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni. Tuttavia, *data la situazione epidemiologia sembra che occorrerà aspettare ancora qualche tempo.*

¹⁴³ E. GIANFRANCESCO, *L’attuazione dell’articolo 116, comma 3 e il riequilibrio del regionalismo italiano*, in *Rivista Italianeuropei*, n. 1/2010, pubblicato il 10 febbraio 2010.

I principi costituzionali che sottostanno al rapporto Stato-Regioni sono diversi, e in questa sede saranno analizzati i principali.

Occorre senza dubbio iniziare dal principio di equiordinazione che, come è stato anticipato nel capitolo 1, apre il Titolo V con l'articolo 114. Con questo principio costituzionale viene stabilito che gli enti locali, le Regioni e lo Stato sono tutti enti che costituiscono la Repubblica.

Rispetto alla formulazione previgente che considerava le Regioni e gli enti locali come enti sotto ordinati allo Stato, la nuova formulazione dell'articolo, introdotta dopo la novella del 2001, pone l'attenzione su come la Repubblica sia costituita dal basso ovvero dal comune, quale forma di ente locale più piccola, senza che nessuna delle componenti prevarichi sull'altra in quanto Stato, Regioni, ed enti locali hanno pari dignità.

Un altro principio che è sotteso a quello di equiordinazione è il principio di unità dell'ordinamento. Se all'articolo 114 viene sancita la suddivisione amministrativa del territorio della Repubblica, all'articolo 5, che rientra nei principi fondamentali, viene riportato il principio di unità dell'ordinamento. Infatti, la Repubblica si fa promotrice del riconoscimento delle autonomie locali, attuando, tra le altre cose, il più ampio decentramento amministrativo possibile, ma il tutto all'interno di una realtà statale unita.

Legati alle funzioni amministrative sono i tre principi espressi dall'articolo 118, ovvero i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹⁴⁴.

Uno dei principi più importanti che deve sempre essere alla base del rapporto tra Stato e Regione è, poi, il principio di leale collaborazione. Tale principio nel corso degli anni è diventato uno dei principi cardine del sistema, specie dopo la riforma del Titolo V del 2001 quando venne formalmente elevato a norma costituzionale trovando posto nel dispositivo dell'articolo 120.

La dottrina ha osservato come il principio di leale collaborazione costituisce una “garanzia di coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali”¹⁴⁵.

Tuttavia, sebbene la leale collaborazione abbia trovato posto nel dettato costituzionale solamente dopo la novella del 2001, già da prima della riforma la Corte costituzionale lo aveva richiamato in numerose sentenze¹⁴⁶. Grazie all'intervento della Corte, il principio di leale collaborazione diventa

¹⁴⁴ Che sono già stati analizzati nell'capitolo 1 al paragrafo 5.

¹⁴⁵ F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2020, pag. 72.

¹⁴⁶ Si fa riferimento alla sent. 49/1958; alla sent. 175/1976; sent. 219/1984; sentt. 177 e 470 del 1988.

uno degli strumenti del Governo per quanto riguarda la gestione dei rapporti tra il centro e periferia in attuazione dell'articolo 5 della Costituzione¹⁴⁷.

Negli anni Novanta del secolo scorso il principio diventa ufficialmente un principio costituzionale, specie dopo la sentenza n. 242 del 1997 che decreta come il principio serva per “governare i rapporti tra Stato e Regioni [...] imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi” e, continua stabilendo come, andando oltre il riparto delle competenze “opera su tutto l’arco delle relazioni istituzionali tra Stato e Regione”¹⁴⁸.

Dopo l’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, il principio di leale collaborazione si erge ufficialmente a parametro cardine dei rapporti tra le Regioni e lo Stato, specie per arrivare a giustificare il cosiddetto potere sostitutivo. Con l’entrata in vigore del principio, la Corte costituzionale non ha smesso di emettere sentenze che ne hanno ampliato i confini fino a divenire parametro per la legittimità delle leggi statali¹⁴⁹.

Le sentenze che hanno avuto ad oggetto la leale collaborazione dopo le modifiche del Titolo V hanno seguito due fasi evolutive: la prima fase è andata dal 2001 al 2008 ed ha ampliato i confini di tale principio, mentre una seconda fase dal 2008 al 2016 ha visto la Corte costituzionale operare un ripensamento sull’estensione di tale principio con conseguente riaccentramento dei poteri dello Stato¹⁵⁰. Questa seconda fase è durata fino alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale che ha impresso una nuova accelerazione agli aspetti collaborativi tra centro e periferia tanto da far parlare di co-legislazione¹⁵¹.

2.5 I tentativi di modifica dopo il 2001

Nonostante la riforma del Titolo V sia stata un punto centrale nell’evoluzione del regionalismo italiano, essa non può essere considerata come un punto di arrivo. Piuttosto, la novella del 2001 rappresenta a tutti gli effetti il vero punto di partenza per il così detto “regionalismo differenziato”.

¹⁴⁷ F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, pubblicato il 12 ottobre 2020, pag. 29.

¹⁴⁸ Sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 1997.

¹⁴⁹ Cfr. sent. 376/2003; sent. 6/2004; sentt. 31 – 51 – 62 – 222 – 383/2005; sent. 31/ 2006; sentt. 24 –58/ 2007; sent. 50/ 2008.

¹⁵⁰ Per un approfondimento si veda A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di 'lealtà' nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n.19/2017.

¹⁵¹ Cfr. B. CARAVITA – F. FABRIZZI – A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli Enti locali*, Giappichelli, Torino 2019, pp.120-121.

Prima di entrare nel merito di tale fenomeno, occorre ancora una volta procedere con un approccio storico e vedere le principali criticità che il Titolo V ha portato con sé, per poi vedere come il legislatore nazionale ha provato, nel corso dei primi anni Duemila ad apportare delle modifiche nel rapporto tra lo Stato e le Regioni.

Iniziando dalle criticità del Titolo V, non si può non sottolineare il fatto che nonostante la riforma sia entrata in vigore, a seguito del referendum, il Parlamento, vedendo ridotto il proprio ruolo su un fronte considerevole di materie in favore delle Regioni, ha continuato a produrre una serie di leggi che hanno inciso non poco sulle materie che, dopo la novella del 2001, erano diventate di competenza regionale.

Al pari dell'attività legislativa, anche l'attività regolamentare dello Stato è proseguita senza tenere conto dell'articolo 117 che ne riduce sensibilmente il raggio di azione¹⁵².

Con la novella del 2001 si è cercato di operare un cambiamento nella forma di stato italiana, cercando una soluzione più federale, distante dal modello costituzionale elaborato dai Padri costituenti. Tuttavia, rimane evidente come il tentativo di svolta in chiave federale sia avvenuto solo in parte, mancando due degli aspetti più caratterizzanti di un paese federale¹⁵³: una camera rappresentativa degli interessi regionali; un rinnovamento delle modalità di accesso da parte delle Regioni alla Corte costituzionale, che ancora oggi, manca di una qualche forma di nomina regionale¹⁵⁴.

L'entusiasmo con cui venne accolta la novella del 2001 iniziò a declinare nella sua fase attuativa, quando ci si rese conto della difficoltà che essa comportava, tanto che si parlò, oltre che di svolta federalista, anche di neo-regionalismo o di federalismo amministrativo¹⁵⁵. In questa fase, infatti,

¹⁵² Studio fatto da ASTRID AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Roma, marzo 2002, pag. 3.

¹⁵³ Studio di ASTRID, AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Roma, marzo 2002, pag. 5.

¹⁵⁴ sarebbe verosimile immaginare che questi due aspetti siano fortemente correlati tra di loro: la camera rappresentativa delle regioni potrebbe nominare la componente regionale della Corte costituzionale. Come accade, ad esempio negli USA, dove i membri della *Supreme Court* federale sono nominati, sia dal Presidente ma con il consenso del Senato, ovvero la camera che è espressione degli stati membri della federazione.

¹⁵⁵ Cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il «federalismo»*. *Taccuini di viaggio*, Milano 2001, 71 ss.; A. CHIAPPETTI, *Il rebus del federalismo all'italiana*, Torino 2004; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 1, 2002.

emersero alcuni limiti della riforma costituzionale dovuti sia a omissioni, da un lato, che ad una formulazione approssimativa del nuovo dettato costituzionale, dall'altro¹⁵⁶.

Una delle ragioni che maggiormente hanno influito nella mancata attuazione del Titolo V, così come novellato dalla riforma del 2001, è da ricercare nel fatto che nel mese di maggio del 2001 ci furono le elezioni politiche per il rinnovo dei due rami del Parlamento e la maggioranza politica che aveva guidato la legislatura precedente¹⁵⁷ uscì sconfitta dalle urne elettorali. La nuova maggioranza insediatasi, guidata dalla coalizione di centro destra, cercherà, invece di attuare la legge costituzionale 3 del 2001¹⁵⁸, di realizzare un'ulteriore modifica del testo costituzionale.

La proposta del centro destra, approvata dal Parlamento nel novembre del 2005 non entrò mai in vigore perché venne bocciata in occasione del secondo referendum costituzionale della storia di Italia¹⁵⁹. I punti cardine della proposta erano diversi¹⁶⁰, qui verranno riportati solamente quelli più strettamente collegati con il rapporto Stato-Regione.

Uno degli aspetti più controversi della riforma del 2006 fu quello del rapporto tra lo Stato e le Regioni, che, secondo la riforma avrebbe dovuto essere inteso in un'ottica di *devolution*, ovvero di decentramento. Da un lato si sarebbe assistito ad una redistribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, con un aumento sensibile delle materie appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato¹⁶¹, secondo l'articolo 117 comma 2 della Costituzione, dall'altro la riforma avrebbe previsto

¹⁵⁶ Ad esempio, il principio di leale collaborazione che è già stato citato molte volte, è evocato in modo superficiale dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione e ciò ha reso necessario l'intervento della Corte costituzionale che l'ha sviluppato nel corso di numerose sentenze. Infatti, sono molte le pronunce della Suprema Corte che hanno approfondito, nel corso degli anni, il principio di leale collaborazione: V. Sentenza n. 303 del 2003; Sentenza n. 383 del 2005.

¹⁵⁷ La XIII legislatura della Repubblica italiana comprende gli anni che vanno dal 1996 al 2001.

¹⁵⁸ Il centro destra, sebbene avesse vinto le elezioni del 13 maggio 2001 e sebbene contenesse all'interno della coalizione anche la Lega Nord che era fortemente federalista, si spese per il no in occasione della campagna referendaria del referendum del 2001. Infatti, già prima della consultazione referendaria, le forze di centro destra cercarono di presentare una contro proposta, che sarebbe poi sfociata in una legge di revisione costituzionale dell'intera parte seconda della Costituzione.

¹⁵⁹ Il referendum si tenne tra il 25 e il 26 giugno del 2006. Come nella consultazione del 2001 non era previsto quorum. Vi parteciparono il 52,46% degli aventi diritto al voto i quali si espressero per il 61,29% contro (15.783.269 di voti) contro il 38,71% a favore (9.970.513 di voti).

¹⁶⁰ Si andava dalla riduzione del numero di deputati e senatori, all' aumento dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri che sarebbe diventato a tutti gli effetti un primo ministro, fino alla ridefinizione dei componenti della Corte costituzionale.

¹⁶¹ Si riportano, per esteso, le materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato nella nuova formulazione dell'articolo 117 comma 2, come proposto dall'articolo 39 della legge costituzionale: promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale; politica monetaria; tutela del credito; organizzazioni comuni di mercato;

una serie di concessioni da parte dello Stato nei confronti delle Regioni come, ad esempio, la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni¹⁶². Anche il Senato della Repubblica avrebbe dovuto subire notevoli cambiamenti secondo la riforma costituzionale del 2005. Infatti, il Senato, avrebbe dovuto comporsi di 252 senatori, eletti insieme ai Consigli regionali. Nonostante un numero minimo di senatori previsto, ovvero sei per ogni Regione tranne per il Molise e la Valle d'Aosta che ne avrebbero avuti rispettivamente due e uno, i senatori restanti sarebbero stati suddivisi in maniera proporzionale secondo la popolazione regionale¹⁶³. In questo modo, se la riforma avesse superato la prova referendaria, si sarebbe sviluppato un superamento del bicameralismo paritario. Il Senato, così novellato, inevitabilmente avrebbe finito per farsi garante degli interessi regionali dato il rapporto tra i senatori e i rispettivi Consigli regionali. Inoltre, proprio a testimoniare il superamento del cosiddetto bicameralismo paritario, la riforma del 2005 aveva ridisegnato il ruolo e le competenze della Camera e del Senato. Innanzitutto, sarebbe stato eliminato il problema delle navette parlamentari. Mentre la Camera avrebbe prevalso sulle materie di competenza esclusiva dello Stato, il Senato avrebbe avuto un ruolo di maggiore spicco nelle materie a competenza concorrente. Per alcuni fasci di materie, invece, sarebbe stato mantenuto il consenso paritario di entrambe le camere¹⁶⁴.

Sebbene la riforma fosse stata portata avanti dalla coalizione di centro destra che aveva vinto le elezioni politiche del 2001, e che comprendeva nelle compagini di governo anche la Lega Nord, partito che più di tutti aveva fatto del federalismo regionale uno dei punti cardine del proprio programma elettorale, non si può non constatare che al netto di tutto la riforma del 2005 non fosse una vera e propria riforma in senso federale. Innanzitutto, come si è visto, nel tentativo di riformare la distribuzione delle competenze tra lo Stato e la Regione, la riforma avrebbe comportato una forte ripresa di potere da parte dello Stato. In questa direzione, la riforma avrebbe determinato pure l'abrogazione dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione relativo al regionalismo differenziato¹⁶⁵.

norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari; sicurezza del lavoro; ordinamento della capitale; grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; ordinamento della comunicazione; ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale; produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia

¹⁶² Articolo 40, legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2005 n.269.

¹⁶³ B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 1° dicembre 2005, pag. 7.

¹⁶⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *op. cit.*, pag. 8.

¹⁶⁵ Articolo 50, legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2005 n.269.

Tuttavia, sebbene sia stata bocciata a seguito della consultazione referendaria, questa riforma può essere considerata come un punto di svolta all'interno del regionalismo italiano. Infatti, per la prima volta dall'approvazione del Titolo V il fenomeno del regionalismo tornò prepotentemente all'interno dell'opinione pubblica e del dibattito politico e, tramite il quesito referendario, si cercò di capire quali avrebbero dovuto essere gli snodi futuri del regionalismo in Italia, se si sarebbe dovuti pretendere verso nuove istanze di autonomia, oppure verso riduzione del potere delle Regioni.

L'esito del voto popolare parve confermare che, prima di procedere ad un'eventuale nuova modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione, avrebbe dovuto trovare vera e completa attuazione il Titolo V così come già novellato dalla riforma del 2001¹⁶⁶.

2.6 La riforma del 2016

Dopo la bocciatura referendaria della riforma voluta dal centro destra nel giugno del 2006, si aprì una fase di stallo nei confronti di una nuova, possibile e ulteriore evoluzione del regionalismo in Italia. A complicare la situazione si aggiunse anche la crisi economico finanziaria del 2008 che, partendo dagli Stati Uniti, avrebbe poi colpito in pieno l'Europa e che aprì una nuova stagione di centralismo statale¹⁶⁷. L'impatto della crisi fu tale da generare un vero e proprio storpiamento dell'organizzazione dei poteri che tendevano ad un accentramento delle decisioni.

La Corte costituzionale, dato il momento di grande confusione generato dalla crisi economica, sostenne più volte che le "incursioni legislative" da parte dello Stato avvenivano seguendo il principio di leale collaborazione al fine di garantire una risposta unitaria alla crisi economica, in attesa della fine di questa.

Quando la crisi colpì l'Unione europea si abbatté fortemente anche sui singoli Stati membri¹⁶⁸.

¹⁶⁶ V. ONIDA, *Dopo il referendum: quali riforme per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 12 luglio 2006, pag. 3.

¹⁶⁷ L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, pag. 261.

¹⁶⁸ I paesi membri si trovarono del tutto impreparati per due motivi principali. I primis perché, nonostante la moneta comune, le diverse politiche economiche erano ancora in mano ai singoli stati membri. In secondo luogo, perché l'ultimo trattato europeo, firmato a Lisbona nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009 era stato molto prudente nel riconoscere molti poteri a livello sovranazionale.

In Italia i problemi che derivarono dalla crisi economica furono aggravati dal fatto che il paese possedeva un debito pubblico molto più alto rispetto agli altri paesi europei¹⁶⁹. A causa di ciò si crearono due conseguenze strettamente collegate tra di loro.

In primo luogo, come è lecito aspettarsi in un momento del genere, venne avviata una serie di politiche con lo scopo di ridurre la spesa pubblica, attraverso un regime di contenimento delle finanze che seguiva le linee politiche dell'*austerità* dettate dalla sede europea. In secondo luogo, non si poté attuare il cosiddetto federalismo fiscale a causa sia della crisi economica, sia dei governi che fecero una "sorta di gioco all'ulteriore rinvio"¹⁷⁰ per quanto concerne i decreti attuativi.

Oltre ad aver rinviato l'attuazione del federalismo fiscale, l'Italia mise in piedi una serie di manovre per fronteggiare la crisi economica che andavano a rimettere in discussione l'intero assetto del Titolo V della seconda parte della Costituzione¹⁷¹. Per questa ragione, specie in seguito a una lettera che l'Italia ricevette dalla Banca centrale europea nel mese di agosto del 2011, comuni e province, prima, e Regioni, poi, divennero destinatari di leggi che ridimensionavano il disegno autonomista come previsto dalla Costituzione dopo la novella del 2001. Questo processo di ricentralizzazione venne operato seguendo due direttrici.

Innanzitutto, si ebbe una supremazia del potere esecutivo. Entrambe le Camere vennero di fatto svuotate dal loro ruolo legislativo dal momento che il governo fece largo uso dei decreti-legge. Inoltre, si venne a creare uno spostamento della funzione legislativa verso l'alto a favore del Governo statale. Le Regioni, dunque, vennero sostanzialmente private della loro potestà legislativa, con conseguente inosservanza dell'articolo 117 della Costituzione. Lo Stato giustificò questa sovrapposizione legislativa facendo leva sulla crisi economica di quegli anni, individuando gli enti locali e le Regioni come i principali colpevoli, non tanto della crisi economica, quanto piuttosto dello spreco di risorse finanziarie che la loro istituzionalizzazione aveva portato, non facendo segreto del desiderio di abolire tali enti¹⁷². Lo Stato, dunque, si impegnò in una duplice azione: da un lato attuò una serie di misure per far diminuire la democrazia a livello regionale e locale come la legge n. 56 del 2014; dall'altra parte impose una serie di tagli ai bilanci e lo svuotamento dei vari fondi

¹⁶⁹ Dei paesi membri dell'Unione europea l'Italia veniva considerato lo stato più fragile dopo la Grecia.

¹⁷⁰ P. CARROZZA, *La legge sul federalismo fiscale. Alcuni spunti di riflessione*, Giappichelli, 2011, pag. 256. Sul punto si veda anche P. CARROZZA, *et al*, *L'attuazione dell'art. 119 Cost. e la legge delega sul federalismo fiscale (1. 5 maggio 2009 n. 42)*, in *Il foro italiano*, vol. 133, n. 1, gennaio 2010.

¹⁷¹ S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020, pubblicato il 23 ottobre 2020, pag. 239.

¹⁷² Attraverso l'eliminazione delle province, intento che, come si vedrà, sarà oggetto della legge n. 56 del 2014.

perequativi di tali organi che causarono non poche conseguenze sui cittadini¹⁷³. Grazie a questa serie di manovre, il divario tra le differenti Regioni del paese, che già era ampio, anziché appiattirsi si acui ancora di più. Tuttavia, è anche opportuno sottolineare come la legislazione centralistica in tempo di crisi, pur con tutti i suoi limiti, riuscì a dare una risposta di dimensione unitaria alla crisi economica, proprio grazie al ruolo del Governo.

È altresì vero, però, che nonostante gli anni della crisi e i tagli che le Regioni hanno subito, esse si sono dimostrate come degli organi veramente virtuosi che, in alcuni casi sono stati in grado di contrastare meglio e con meno sperpero di risorse rispetto allo Stato la negativa situazione economica¹⁷⁴. Le Regioni, infatti, indipendentemente dal fatto che fossero a statuto ordinario o speciale, sono state in grado di predisporre una serie di politiche con lo scopo di contenere i costi¹⁷⁵.

La crisi economica della seconda metà degli anni Duemila fu seguita da uno dei momenti più complessi della vita politica italiana. Nel mese di febbraio del 2013 si tennero le elezioni politiche per il rinnovo del Parlamento. Dalle urne non uscì una maggioranza chiara né alla Camera dei deputati né al Senato. Il bipolarismo, che in qualche modo aveva caratterizzato tutte le elezioni dal 1994 al 2008, era stato spazzato via dall'ingresso di una nuova forza politica: il Movimento 5 Stelle, che si confermò come primo partito in Italia. Nemmeno il premio raccolto dalle forze di centrosinistra fu sufficiente per ottenere una maggioranza. A questo clima incerto si aggiunse anche il fatto che il mandato del Presidente della Repubblica stava giungendo al termine.

Nella mancanza sia di una maggioranza di governo, che di una per eleggere il successivo Capo dello Stato¹⁷⁶, per la prima volta nella storia repubblicana una maggioranza dei parlamentari chiese al Presidente della Repubblica uscente se fosse disposto ad assumere un secondo mandato, che riuscì ad ottenere¹⁷⁷. Il rieletto Presidente Napolitano, di fronte ad un quadro politico così complicato, decise di dare vita ad un comitato che si divise in due gruppi di lavoro. Il primo si sarebbe incentrato sulle materie sociali ed economiche, mentre il secondo si sarebbe occupato delle riforme istituzionali¹⁷⁸.

¹⁷³ Il taglio andò a colpire maggiormente i servizi ai cittadini come i servizi sociali. Nel 2012 ad opera di tali scelte politiche venne azzerato il fondo per i malati di Sclerosi laterale amiotrofica (SLA).

¹⁷⁴ V. S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013.

¹⁷⁵ Le Regioni finanziariamente più dotate sono comunque state in grado di realizzare e mantenere politiche sociali e per lo sviluppo.

¹⁷⁶ S. MANGIAMELI, *il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020, pubblicato il 23 ottobre 2020, pag. 247.

¹⁷⁷ Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano venne rieletto alla sesta votazione con 738 voti corrispondenti al 73,2%.

¹⁷⁸ Il gruppo di lavoro venne costituito il 30 marzo 2013 ed era formato dal senatore Mario Mauro, professor Valerio Onida, senatore Gaetano Quagliariello, professor Luciano Violante.

Entrambi i gruppi si misero subito al lavoro e nel giro di pochi giorni consegnarono la relazione nelle mani del Presidente della Repubblica.

Il gruppo che lavorò sulle riforme istituzionali elaborò sei differenti ambiti di intervento, suddivisi in altrettanti capitoli¹⁷⁹. In particolar modo furono due gli aspetti che gli esperti andarono a sottolineare nel rapporto tra lo Stato e le Regioni: le funzioni e i poteri delle Regioni e il federalismo fiscale. Con riferimento al cosiddetto federalismo fiscale il gruppo di lavoro sostenne che la riforma avrebbe rinforzato “la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra tutti i livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità e di efficienza”, ed espressamente sottolineò come fosse una “componente essenziale [...] per il rilancio del paese”. La commissione di esperti propose una serie di punti sui quali era necessario intervenire come, ad esempio, la previsione di un sistema di finanziamento degli enti territoriali diretto a incoraggiare la responsabilità sulla spesa, anche attraverso l’aiuto di un eventuale Senato delle Regioni¹⁸⁰.

Con riferimento ai poteri e le funzioni delle Regioni, invece, il gruppo di lavoro suggerì delle modifiche mirate all’articolo 117 della Costituzione, tramite una legge costituzionale *ad hoc*. La proposta indicava come ambiti di intervento un alleggerimento delle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente con conseguente riassegnazione di alcune materie, come l’ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale, alla competenza esclusiva dello Stato, e lasciando alla competenza regionale le materie di infrastrutture, le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici¹⁸¹.

Altresì la Commissione propose di lasciare in mano allo Stato la determinazione di quali materie fossero da considerare di interesse nazionale facendo attribuire alle Regioni le altre competenze, come la materia di sicurezza sul lavoro che sarebbe diventata di competenze esclusiva del legislatore statale e l’inserimento, all’articolo 117 della Costituzione, della clausola di supremazia, elemento presente in molti paesi federali e che permette al legislatore statale di assicurare una tutela dell’unità economica e giuridica del Paese, e che potrebbe limitare ulteriormente le competenze che spettano alle Regioni.

¹⁷⁹ La relazione finale individuò come aree di intervento: diritti dei cittadini e la partecipazione democratica; il metodo per le riforme costituzionali; i rapporti tra Parlamento e Governo; il rapporto Stato-Regioni; l’amministrazione della giustizia; il finanziamento della politica.

¹⁸⁰ V. *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, pubblicata il 12 aprile 2013, composta da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante, pag. 18.

¹⁸¹ AA.VV. *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, pubblicata il 12 aprile 2013, composta da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante, pag. 17.

Dalla relazione consegnata al Presidente della Repubblica emerge che la commissione abbia proteso per un sostanziale accentramento dei poteri che, tuttavia sarebbe stato contraccambiato da una maggiore autonomia finanziaria delle Regioni¹⁸².

Occorre sottolineare che, nonostante il lavoro della commissione sia stato tutto sommato frettoloso per via del poco tempo e il clima convulso di quei giorni, tuttavia esso fu sufficiente per aprire ancora una volta il dibattito sulle riforme costituzionali.

Superata la fase frenetica conseguente all'esito incerto delle elezioni e nominato il primo governo della XVII legislatura che ha visto Enrico Letta nel ruolo di Presidente del Consiglio, uno dei primi interventi del nuovo Governo è stato diretto a istituire, nel mese di giugno del 2013, una nuova commissione, composta questa volta da trentacinque esperti, con il compito di individuare i principali ambiti di intervento nella Costituzione e proporre eventuali soluzioni. La relazione finale è stata presentata il 17 settembre del 2013 e ha indicato diversi ambiti di intervento relativi ai titoli I, II, III, V della seconda parte della Costituzione.

In questa sede, coerentemente con lo scopo dell'elaborato si analizzeranno le principali soluzioni inerenti al solo Titolo V.

Come nei lavori precedenti, uno dei primi punti che è stato esaminato è la ripartizione delle competenze legislative tra le Regioni e lo Stato in quanto, avvertono i componenti della Commissione per le riforme costituzionali, l'applicazione del Titolo V ha mostrato la "necessità di riportare alla competenza del legislatore statale materie originariamente attribuite alla legislazione concorrente per le quali emergono, invece, come prioritarie una disciplina e una gestione ispirate al principio dell'interesse nazionale"¹⁸³. Da quanto dichiarato dalla Commissione di cui sopra, ne discende una nuova ripartizione delle competenze legislative statali, con un conseguente riaccentramento delle funzioni, come per altro, aveva già suggerito la Commissione precedente¹⁸⁴. Un altro aspetto interessante, che emerge dall'elaborazione della commissione, è dato dall'eliminazione del criterio del riparto concorrente tra Stato e Regione. In sostanza si suggeriva la creazione di un elenco di materie che sarebbero rientrate nella competenza legislativa statale, con una clausola residuale a favore delle Regioni¹⁸⁵.

Il governo Letta ebbe una vita breve e durò fino al 22 febbraio 2014 quando il Presidente del Consiglio divenne Matteo Renzi che continuò sulla strada delle modifiche costituzionali. Nonostante

¹⁸² S. MANGIAMELI, *op. cit.*, pag. 249.

¹⁸³ AA.VV., *Commissione per le riforme costituzionali – relazione finale*, presentata il 17 settembre 2013, capitolo terzo pag. 12

¹⁸⁴ Quella Composta da composta da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante.

¹⁸⁵ V. AA.VV., *Commissione per le riforme costituzionale – Relazione finale*, presentata il 17 settembre 2013, pp. 12-13

la bocciatura alla prova referendaria del 2006, anche grazie ai lavori delle Commissioni che lavorarono nel corso del 2013, il seme del centralismo statale non cessò mai di essere una tentazione per i governi che si succedettero nel corso degli anni. Infatti, anche il neonato governo Renzi, che trovava nella figura del segretario del Partito democratico una guida forte e autorevole, non fu immune dalla tentazione centralistica e continuò sulla strada delle riforme costituzionali. Gli eventi che si succedettero nel corso dei due anni successivi furono molto veloci e connessi l'uno all'altro, in nome di un disegno organico che mirava a modificare la Repubblica e le sue istituzioni.

Innanzitutto, nei primissimi mesi di vita del governo fu approvata la legge n. 56 del 2014, cosiddetta legge Delrio. La legge recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” venne proposta inizialmente come decreto-legge, ma la Corte costituzionale, con la sentenza 220 del 2013, lo dichiarò incostituzionale in quanto l'oggetto del decreto, ovvero la riforma delle province non collimava con i caratteri di necessità e urgenza tipici dei decreti-legge. Al tempo stesso, venne presentata al Senato un disegno di riforma costituzionale¹⁸⁶ che sarebbe poi diventato, dopo le modifiche fatte dalla Commissione Affari costituzionali, la base per la Riforma Renzi-Boschi.

La proposta di modifica costituzionale presentata dal governo Renzi modificava di molto l'impianto dell'articolo 117 sulla suddivisione delle competenze legislative che era stato ottenuto con l'approvazione legge costituzionale n. 3 del 2001. La riforma del Titolo V, come è stato sottolineato nel corso del primo capitolo di questo elaborato, è stata incentrata sulla ripartizione delle competenze in tre categorie: esclusiva dello Stato, concorrente tra Stato e Regione, alle quali si aggiunge la clausola residuale a favore delle Regioni.

Ora, nella formulazione della Riforma Renzi-Boschi, da un lato, il principio enumerativo delle competenze veniva confermato, dall'altro, veniva reintrodotta il riferimento espresso all'interesse nazionale¹⁸⁷. Inoltre, l'interesse nazionale avrebbe garantito al Governo la facoltà di “intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva” (dello Stato)¹⁸⁸. È possibile affermare che l'intento dell'intera riforma fosse quello di accentrare quanta più competenza legislativa possibile nelle mani dello Stato. Ciò è possibile evincerlo per due principali motivi: innanzitutto dal fatto che nella

¹⁸⁶ AS/1429 “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

¹⁸⁷ Presente nella formulazione costituzionale del 1948, sparito con la riforma costituzionale del Titolo V.

¹⁸⁸ Articolo 117, comma 5 del testo costituzionale della riforma Renzi-Boschi, che non è mai entrato in vigore causa bocciatura al referendum del 4 dicembre del 2016.

proposta, poi bocciata in seguito all'esito negativo del referendum, veniva abrogato¹⁸⁹ il comma terzo dell'articolo 117, proprio quello inerente alle materie concorrenti. Le competenze appartenenti alla potestà legislativa concorrente avrebbero dovuto essere riassorbite nell'alveo del comma secondo, ovvero quello relativo alla competenza esclusiva dello Stato.

Un altro aspetto sul quale occorre soffermarsi, inerente alla ripartizione delle materie operata nel disegno costituzionale della riforma del governo Renzi, è l'aggiunta di nuove forme di concorrenza tra lo Stato e le Regioni, che, almeno in teoria, non avrebbero dovuto impegnare la Corte costituzionale a decidere sulla costituzionalità o meno di una legge, cosa che aveva fatto spesso, delineando di volta in volta, confini legislativi spettanti sia allo Stato che alle Regioni nei quindici anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V. Si fa riferimento alle disposizioni generali e comuni, al criterio della strategicità e ad un nuovo modo di intendere l'interesse coinvolto, statale o regionale che sia¹⁹⁰.

Come già accennato, l'intento della riforma del 2016 era quello di ricentralizzare il potere nelle mani dello Stato che nel corso degli anni era stato disperso in un numero di enti sempre maggiore. Infatti, la riforma andava a inserirsi in un disegno di riorganizzazione dello Stato che era iniziato con la già citata legge Delrio (legge n. 56 del 2014). Oltre all'abolizione delle province, ritenute ormai come "scatole vuote" il governo Renzi cercò anche di attuare altre due manovre considerate di importanza strategica: una nuova legge elettorale e, proprio tramite la riforma costituzionale in esame, il superamento del bicameralismo paritario.

Per quanto riguarda la legge elettorale, la legge n. 52 del 2015¹⁹¹ era una legge di tipo proporzionale ma con un forte impianto di tipo maggioritario¹⁹². La particolarità di questa legge elettorale era che si applicava esclusivamente alla Camera dei deputati, escludendo il Senato.

Il perché di tale scelta è da ricercare nel disegno organico che il Governo stava perseguendo. Infatti, lo scopo dell'esecutivo era anche quello di procedere al superamento del bicameralismo perfetto rendendo la sola Camera dei deputati il ramo parlamentare responsabile delle funzioni di

¹⁸⁹ Sebbene venisse abrogato il comma delle materie concorrenti, occorre affermare anche che la riforma lasciava "sopravvivere" la competenza concorrente in materia di elezioni regionali di cui all'articolo 121 comma 1 Cost.

¹⁹⁰ V. A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, pubblicato il 26 giugno 2015, pag. 11.

¹⁹¹ Recante "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati".

¹⁹² Al momento delle elezioni, la lista che avrebbe raggiunto il 40% delle preferenze avrebbe ottenuto 340 seggi, ovvero la maggioranza. Se nessuna delle liste fosse stata in grado di raggiungere tale soglia, allora le due liste più votate sarebbero andate ad un turno di ballottaggio e la lista che avrebbe ottenuto anche solo un voto in più dell'altra avrebbe ottenuto i 340 seggi. Per tutte le altre liste perdenti, i seggi rimasti sarebbero stati suddivisi proporzionalmente in base ai voti ottenuti

indirizzo e controllo del Governo, nonché l'organo deputato a concedere o negare la fiducia all'esecutivo.

Il Senato della Repubblica, invece, nell'ottica della sua evoluzione, per mezzo della riforma Renzi-Boschi, avrebbe dovuto diventare la camera di rappresentanza delle Regioni. Le nuove mansioni che avrebbe dovuto assumere il "Senato delle Regioni"¹⁹³ sarebbero state quelle di essere l'organo garante della cooperazione legislativa tra lo Stato e le Regioni, garantendo al Governo una emancipazione dal rapporto fiduciario.

Il modello preso come riferimento per la nuova composizione del Senato era quello del *Bundesrat* austriaco piuttosto che quello tedesco¹⁹⁴, seppur con alcune significative differenze come l'elettorato passivo che il disegno di riforma rinviava ai Consigli regionali e ai sindaci della Regione, o, ancora, la presenza di una, seppur minima, parte di membri di nomina presidenziale costituita dai cinque Senatori a vita, ai quali, com'è noto, vanno ad aggiungersi gli ex Presidenti della Repubblica.

Da queste apparentemente piccole differenze rispetto al modello austriaco, sarebbero potute derivare importanti implicazioni che sollevarono non pochi dubbi anche nella cronaca politica del tempo.

Per quanto riguarda la componente dei sindaci come membri del Senato, la soluzione individuata dalla riforma sembrò destare molte perplessità in ambito accademico e non solo. Infatti, pur accettando il fatto che al Senato siano presenti i comuni che facciano sentire la propria voce, non era ben chiaro come mai i rappresentanti dei sindaci presenti al Senato dovessero essere scelti dai Consigli regionali piuttosto che dal Consiglio delle autonomie locali (CAL), ovvero l'organo che li rappresentava, e li rappresenta tutt'ora¹⁹⁵.

Un altro aspetto che non tardò a destare dubbi fu la parte legata ai componenti del nuovo Senato di matrice non elettiva, come gli ex Presidenti della Repubblica¹⁹⁶ e i senatori di nomina presidenziale che, se fosse passata la riforma, avrebbero avuto un incarico della durata di sette anni non

¹⁹³ Questo è il nuovo nome che, se a riforma fosse entrata in vigore, avrebbe assunto il Senato della Repubblica.

¹⁹⁴ La fonte di ispirazione è la stessa per i due modelli, ma ci sono alcune differenze che rendono sensibilmente differenti i due modelli. Innanzitutto, i membri del *Bundesrat* tedesco sono scelti dal presidente del Lander, mentre in Austria sono scelti dal Consiglio del Lander. In entrambi i paesi i componenti per ogni Lander sono stabiliti in base alla popolazione per ogni Lander, tuttavia, mentre in Germania il voto è unico per il Lander, che quindi vota all'unanimità seguendo le indicazioni del proprio presidente, in Austria, invece, possono votare secondo propria coscienza.

¹⁹⁵ Su questo punto si era espresso favorevolmente anche M. OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali: problemi posti dalla trasformazione del Senato in una camera delle autonomie territoriali*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Che fare delle Regioni?*, Roma 2014, pag. 250.

¹⁹⁶ Si veda l'art. 59 comma 1 Cost. che mantiene la dizione attuale: "È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica".

rinnovabile¹⁹⁷. Appare intuitivo notare il controsenso della loro presenza all'interno di una camera che, così novellata dalla riforma, avrebbe fatto del Senato una camera del Parlamento rappresentativa delle realtà territoriali.

La riforma Renzi-Boschi nel suo complesso cercò di imprimere una svolta ideologica dello Stato in chiave neocentralista¹⁹⁸. Il dibattito che accompagnò l'intera vicenda lungo i tre anni del Governo Renzi fu particolarmente aspro e in pochi casi si mantenne un atteggiamento obiettivo, anche a causa della forte *leadership* che il Presidente del Consiglio, nonché segretario del Partito democratico, esprimeva.

I cittadini si recarono alle urne il giorno 4 dicembre del 2016, quando la maggioranza degli elettori bocciò la riforma e l'idea centralista che l'accompagnava¹⁹⁹. Pochi giorni più tardi il governo Renzi si dimise chiudendo una delle pagine politiche più concitate e dibattute degli ultimi anni.

Parallelamente alle vicende analizzate in quest'ultimo paragrafo, relative al Governo Renzi e alla proposta di revisione costituzionale e al disegno di ricentralizzazione del potere legislativo nelle mani dello Stato, la Regione Veneto e la Regione Lombardia si fecero promotori di una "resistenza" alle spinte centralistiche del Governo che avrebbe portato all'attuazione del procedimento, non ancora concluso, per il regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione di cui si parlerà nello specifico nei prossimi capitoli.

¹⁹⁷ V. l'art. 59 comma 2 del testo costituzionale come novellato dalla riforma Renzi-Boschi: "Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati".

¹⁹⁸ S. MANGIAMELI, *op. cit.* pag. 255.

¹⁹⁹ Il 4 dicembre del 2016 si recarono alle urne 46.720.943 cittadini i quali si espressero per il 40,04% a favore della riforma (12.708.172 voti) contro il 59,96% (19.026.617 voti) contrari.

CAPITOLO III

La nascita della trattativa tra lo Stato e le Regioni

3.1 Introduzione

Fin qui è stato adoperato un approccio storico al fine di individuare e sottolineare le tappe principali del regionalismo in Italia. Dopo aver analizzato la novella del Titolo V, ci si è soffermati sui tentativi effettuati da parte del legislatore statale di riaccentrare le funzioni nelle mani dello Stato attraverso due riforme costituzionali che sono state entrambe bocciate in seguito ai referendum costituzionali che si sono svolti nel giugno del 2006 e nel dicembre del 2016.

Nel primo paragrafo, dopo aver visto brevemente i tentativi che alcune Regioni hanno fatto per l'ottenimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, durante gli anni antecedenti la crisi economica, ci si soffermerà su due leggi regionali che possono essere considerate, a mio avviso, il vero punto di partenza del procedimento che dovrebbe portare all'attuazione del regionalismo differenziato: le leggi n. 15 e n. 16 del 2014 della Regione Veneto. Assieme alle due leggi regionali che pongono i quesiti per un referendum consultivo volto a conoscere la volontà dell'elettorato veneto in merito all'acquisizione dell'autonomia differenziata, verrà analizzata anche la sentenza n. 118 del 2015 della Corte costituzionale che, dopo aver dichiarato l'incompatibilità con la Costituzione della maggior parte dei quesiti, salvandone solo uno, allo stesso tempo ha riconosciuto come la consultazione non avrebbe recato pregiudizio nei confronti del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Nel secondo paragrafo, l'accento verrà posto nuovamente sulla Corte costituzionale analizzando due sentenze (la sentenza n. 251 del 2016 e la n. 61 del 2018) che, dopo gli anni della crisi economica, hanno contribuito alla ridefinizione del principio di leale collaborazione tra i capisaldi del rapporto Stato-Regione. Proprio grazie alle pronunce della Corte costituzionale è stato possibile giungere ai referendum consultivi regionali che saranno trattati nel terzo paragrafo. Dato il risultato plebiscitario ottenuto nelle consultazioni a favore dell'ottenimento dell'autonomia differenziata, le Giunte regionali di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno avviato ufficialmente le trattative con lo Stato giungendo alla firma degli Accordi preliminari nel febbraio del 2018, che saranno oggetto del quarto paragrafo. In seguito alle elezioni politiche e all'insediamento di un governo più favorevole al tema del regionalismo differenziato, le tre Regioni apripista del procedimento hanno ritenuto di riaprire la negoziazione al fine di aumentare il numero di materie sulle quali avevano precedentemente richiesto l'autonomia. Nell'ultimo paragrafo saranno analizzate le Bozze di intesa

che vennero firmate nel febbraio del 2019 e che sarebbero dovute approdare nell'estate dello stesso anno in Consiglio dei Ministri. Eppure, la crisi di governo dell'agosto 2019 ha visto le quote della Lega passare dal governo all'opposizione, ciò ha fatto in modo che la partita sul regionalismo differenziato fosse tutt'altro che chiusa.

3.2 le leggi n. 15 e n. 16 del 2014 della Regione Veneto

A partire dal 2014, mentre il governo Renzi diveniva operativo e approntava nelle due camere le discussioni finalizzate alla riforma costituzionale che sarebbe stata approvata dal Parlamento in data 12 aprile 2016, per poi essere bocciata definitivamente dal corpo elettorale il 4 dicembre dello stesso anno, segnando la fine del suo governo, le Regioni, specie quelle provenienti dall'area economicamente più performante della Penisola, iniziarono a mettere in atto una controffensiva alle spinte centralistiche dello Stato che più volte a partire dal 2001 aveva cercato di riprendere quote del proprio potere riaccentrando le funzioni nelle proprie mani²⁰⁰.

La Regione che inizialmente mosse i primi passi verso l'attuazione del regionalismo differenziato come stabilito dall'articolo 116 comma terzo della Costituzione fu il Veneto con le leggi regionali n. 15 e n. 16 del 2014²⁰¹.

In realtà, già prima della riforma Renzi-Boschi diverse Regioni italiane, prevalentemente del centro nord avevano provato ad intraprendere dei percorsi per giungere all'ottenimento delle ulteriori forme di autonomia previste dal dettato costituzionale. È il caso della Toscana, del Veneto, della Lombardia e del Piemonte. La Toscana, nel 2003, fu la prima Regione che provò a fare passi avanti per l'ottenimento di maggiore autonomia grazie alla delibera n. 1237 recante "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici" forte anche del parere favorevole emesso dal Comitato delle autonomie locali (CAL) della Toscana. Tuttavia, la procedura non ebbe seguito ulteriore. Tra il 2006 e il 2008, negli anni immediatamente precedenti la crisi economica, anche Veneto e Lombardia effettuarono un primo tentativo. Per quanto concerne la Lombardia, il Consiglio regionale adottò due

²⁰⁰ A partire dal 2001, infatti, prima ci fu il tentativo di riforma del governo Berlusconi, bocciato nel 2006, poi la crisi economica e finanziaria che accentrò nuovamente il potere nelle mani dello Stato, ed infine la riforma Renzi-Boschi respinta anch'essa nel 2016.

²⁰¹ S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, fascicolo 3/2020, pubblicato il 23 ottobre 2020, pag. 256.

atti di indirizzo tra l'aprile e il luglio del 2007 (rispettivamente la risoluzione n. 55²⁰² e una delibera) con la quale impegnava la Giunta regionale ad iniziare un confronto con il governo, al fine di arrivare ad un'intesa per l'ottenimento di forme maggiori di autonomia in un elenco preciso di materie²⁰³.

Anche in Veneto, in seguito ad una deliberazione da parte della Giunta nel dicembre del 2007²⁰⁴, venne approvato un documento con le proposte da presentare allo Stato al fine di ottenere l'autonomia differenziata. Dopo che le consultazioni con gli enti locali della Regione e le categorie territoriali interessate diedero esito favorevole, il Consiglio regionale approvò un documento contenente le materie su cui si sarebbero dovute svolgere le trattative con il Governo nazionale²⁰⁵. Il Consiglio, in concomitanza con l'approvazione dell'elenco, conferì al Presidente della Giunta regionale, il mandato di iniziare le trattative ufficiali con il Governo.

Infine, nel 2008, anche il Consiglio regionale del Piemonte si mosse per la concretizzazione del regionalismo differenziato. Con il DCR 209-34545 del 28 luglio 2008²⁰⁶ il Consiglio approvò il documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di cui all'articolo 116, comma tre, riguardante una serie di materie²⁰⁷, dando mandato al Presidente della Regione di iniziare, in osservanza del principio di leale collaborazione, i colloqui con il Governo nazionale al fine di giungere all'intesa di cui all'articolo 116 della Costituzione. Tuttavia, come nel caso della Toscana, anche i tentativi di

²⁰² Contenente "Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost."

²⁰³ Le materie a cui si fa riferimento erano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; università, in particolare, programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

²⁰⁴ Delibera n. 98 "Attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. per il riconoscimento alla Regione del Veneto di un'autonomia differenziata"

²⁰⁵ Nel caso della Regione Veneto le materie presenti nel documento per la trattativa con il governo includeva le seguenti materie: Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

²⁰⁶ Contenente "Testo unificato delle Proposte di deliberazione n. 341, 208, 273: Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte"

²⁰⁷ Le sulle quali la Regione Piemonte chiedeva maggiore autonomia erano: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

Lombardia, Veneto e Piemonte, non ebbero seguito²⁰⁸ e, complice la crisi economica che sarebbe divampata da lì a pochi mesi, i tentativi finirono per essere dimenticati.

Dopo gli anni della crisi economica di metà anni Duemila, furono sempre il Veneto e la Lombardia che tentarono con un approccio diverso di ottenere le condizioni particolari di autonomia, come dimostrano i D.C.R. 17 febbraio 2015, nn. 635/636/637/638 e la risoluzione numero 44 del 2012 della Regione Veneto che conferiva al Presidente della Giunta e al Presidente del Consiglio regionale il potere di “attivarsi con ogni risorsa a disposizione del Consiglio regionale e della Giunta regionale, per avviare urgentemente con tutte le istituzioni dell’Unione europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l’indizione di una consultazione referendaria funzionale all’accertamento della volontà del c.d. popolo veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione d’indipendenza”²⁰⁹. Tuttavia, forse anche per la scelta di parole audace e il riferimento all’indipendenza, questa non produsse gli effetti sperati²¹⁰.

Con la legge n. 15 del 2014, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto n. 62 e recante “referendum consultivo sull’autonomia del Veneto”, veniva conferito al Presidente della Giunta regionale Luca Zaia, l’incarico di instaurare con il Governo un negoziato con lo scopo di definire un referendum consultivo volto ad apprendere la volontà dei cittadini veneti in merito alle possibilità di ottenere “ulteriori forme di autonomia della Regione Veneto”²¹¹. Il limite di tempo massimo fissato per il negoziato era di centoventi giorni e qualora non fosse giunto a buon fine, secondo l’articolo 2 della legge, il Presidente della Regione sarebbe stato autorizzato ad indire un referendum consultivo con il fine di “conoscere la volontà degli elettori del Veneto”²¹² in ordine ad una serie di quesiti.

La legge inizialmente aveva individuato cinque quesiti principali²¹³ che recitavano: “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”; “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?”; “Vuoi che la Regione mantenga almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”; “Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto

²⁰⁸ L. FUCITO e M. FRATI (a cura di), *Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato*, in *Servizio studi del Senato – Nota breve*, numero 187 del 2017, pp. 11 e 12.

²⁰⁹ Risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale del Veneto, approvata con deliberazione n. 145/2012.

²¹⁰ E. CATELLANI, *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*, fascicolo 2/2018, pag. 3.

²¹¹ Articolo 1, comma 1, legge regionale n. 15 del 2014.

²¹² Articolo 2, comma 1, legge regionale n. 15 del 2014.

²¹³ Ai quali si aggiungerà un quesito ulteriore con la legge regionale 16 del 2014.

a vincoli di destinazione”; “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”²¹⁴. Al secondo comma dell’articolo 2, veniva esplicitato che, se alla consultazione avesse partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, il Presidente della Regione avrebbe proposto al Consiglio regionale un “programma di negoziati (che avrebbe) condotto con lo Stato”²¹⁵ e avrebbe presentato al tempo stesso, “una legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia”²¹⁶ per la Regione.

Ai cinque quesiti previsti dell’articolo 2 della legge regionale n. 15 del 2014 ne venne aggiunto un sesto dalla legge regionale n. 16 del 2014 della Regione Veneto recante “indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto”. All’articolo uno, infatti, si legge che il Presidente della Regione “indice un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto (anche) sul seguente quesito: Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?”²¹⁷.

Il presidente del Consiglio dei ministri decise di fare un ricorso dinanzi il giudice costituzionale per promuovere l’incostituzionalità delle due leggi regionali. Con la sentenza n. 118 del 2015, la Corte costituzionale dichiarò incostituzionali i numeri 2), 3) 4) e 5) della legge regionale n. 15 del 2014 e l’incostituzionalità complessiva della legge regionale n. 16 del 2014, quest’ultima in quanto incidente su “su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di referendum regionali”²¹⁸. La Suprema Corte, infatti, ha avuto modo di precisare, nel salvare solo uno dei sei quesiti²¹⁹ presentati dalla Regione Veneto, che un eventuale referendum consultivo regionale fosse da collocare in una “fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all’art. 116 Cost.”²²⁰ e che la consultazione non avrebbe inciso sul procedimento previsto da tale articolo²²¹.

²¹⁴ Articolo 2, comma 1, legge regionale n. 15 del 2014, numero da 1 a 5.

²¹⁵ Articolo 2, comma 2 legge regionale n. 15 del 2014.

²¹⁶ Articolo 2, comma 2 legge regionale n. 15 del 2014.

²¹⁷ Articolo 1, comma 1 legge regionale n. 16 del 2014

²¹⁸ Sent. 118 Corte costituzionale (punto 8.6 del *Considerato in diritto*).

²¹⁹ Quello contenuto nell’articolo 2, comma 1, numero 1) contenente il quesito: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?".

²²⁰ Sent. 118, Corte costituzionale (punto 8.3 del *Considerato in diritto*).

²²¹ L. FUCITO e M. FRATI (a cura di), *op. cit.*, pag. 9.

In conclusione, questa sentenza offrì una significativa apertura alla possibilità che le Regioni ordinarie, secondo il dettato costituzionale dell'articolo 116, comma tre, potessero ottenere le forme e condizioni particolari di autonomia²²².

3.3 L'intervento della Corte costituzionale con le sentenze n. 251 del 2016 e n. 61 del 2018

Come già accennato nel corso dei precedenti capitoli, la giurisprudenza costituzionale ha più volte assunto un ruolo attivo all'interno dell'evoluzione del regionalismo italiano. Grazie ai suoi contributi, infatti, sono stati introdotti all'interno dell'ordinamento diversi principi, alcuni dei quali sono stati poi racchiusi all'interno del dettato costituzionale.

Dopo le iniziali richieste di maggiore autonomia da parte di Veneto e Lombardia e il successivo intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 118 del 2015 che ha dichiarato l'incostituzionalità di cinque dei sei quesiti che la Regione Veneto voleva sottoporre ai propri cittadini nel corso di un referendum consultivo, occorre però analizzare altre due sentenze che hanno comportato un ulteriore slancio nei confronti del procedimento del regionalismo differenziato: la sentenza n. 251 del 2016 e la sentenza n. 61 del 2018.

Infatti, dopo il periodo di riaccostamento statale giustificato anche dalla crisi economica di quegli anni, rafforzato ancora di più dalle pronunce della Corte costituzionale che aveva cambiato, grazie anche ad alcune sentenze²²³, il modo di intendere la dimensione collaborativa del rapporto tra Stato e Regione, la sentenza n. 251 del 2016 ha dato nuova linfa alla cooperazione tra il centro e gli enti regionali. Con tale sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge n. 124 del 2015 (cosiddetta legge Madia) nel punto in cui essa prevedeva che, per l'attuazione di una legge delega da parte dell'esecutivo, l'acquisizione dei pareri fosse sufficiente al posto del raggiungimento di un'intesa in seno ad una delle conferenze previste normalmente²²⁴.

²²² C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Blog de la Revista catalana de dret públic*, 15 settembre 2015 <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/09/15/una-indivisibile-ma-garantista-dellautonomia-differenziata-la-repubblica-italiana-in-una-recente-pronuncia-della-corte-costituzionale-sulle-leggi-regionali-venete-nn-15-c-16-del-2014/>.

²²³ Si rimanda § 2.4 del secondo capitolo.

²²⁴ Ad esempio la Conferenza Stato – Regioni. V. F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, pubblicato il 12 ottobre 2020, pag. 31.

La giurisprudenza, in merito a questo aspetto, ha sostenuto che “il carattere puntuale delle disposizioni [...] (fosse) sufficiente a dimostrare l’attitudine lesiva [...] delle sfere di competenza regionale concorrente e residuale”²²⁵.

La sentenza è rilevante per diversi motivi. Innanzitutto, è stato riconsiderato il ruolo delle Conferenze e l’importanza delle intese tra Stato e Regioni. Inoltre, la pronuncia ha lasciato un segno non indifferente nei confronti delle vicende che hanno portato successivamente alla nascita del procedimento del regionalismo differenziato in quanto hanno permesso un ritorno della dimensione collaborativa del rapporto tra lo Stato e le Regioni. Infine, parte della dottrina ha notato come la scelta lessicale delle “ulteriori forme” e “condizioni particolari di autonomia” dell’articolo 116, comma 3 della Costituzione possano lasciare intendere che determinate materie vengano ricondotte ad una specializzazione del rapporto Stato ed enti regionali in determinate materie²²⁶. In questo senso il regionalismo asimmetrico sembra possa fungere come mezzo per l’affermazione di un sistema programmatico nel quale le funzioni che assume lo Stato, e che normalmente sono imprescindibili, diventino, assieme al ruolo assunto dalle Regioni, una partecipazione nella definizione di obiettivi, strumenti operativi e idonee risorse finanziarie, che riescano ad attribuire una maggiore sensibilizzazione nei confronti degli enti regionali²²⁷ sulle materie di loro competenza.

Gli orientamenti che derivano dalla sentenza appena descritta sono stati confermati anche da altre importanti sentenze²²⁸. Particolarmente interessante è la sentenza n. 61 del 2018, con la quale la Corte costituzionale ha esteso il principio di leale collaborazione anche ai profili finanziari, facendone di fatto uno strumento indispensabile nei rapporti tra Stato e Regioni²²⁹.

Con la sentenza n. 61 del 2018, la Corte si pronuncia sul ricorso della Regione Campania che sollevava dubbi sull’incostituzionalità dell’articolo 1, comma 202 della legge n. 190 del 2014²³⁰ in quanto, secondo il parere della Regione, lesivo della ripartizione delle competenze come previste dall’articolo 117 della Costituzione. Nel caso in esame, la Regione Campania denunciava una

²²⁵ Sent. 251/2016 della Corte costituzionale, punto 2 del *Considerato in diritto*.

²²⁶ F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, fascicolo 4, luglio-agosto 2017, pag. 697.

²²⁷ F. CORTESE, *op. cit.*, pag. 698.

²²⁸ Cfr. Sent. 284/2016; Sentt. 154/2017, 191/2017 e 261/2017.

²²⁹ Cfr. L. ANTONINI - M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018.

²³⁰ Recante “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge di stabilità del 2015).

incursione statale nella materia dell'agricoltura²³¹ avvenuta tramite la creazione di un fondo a destinazione vincolata presso il Ministero delle politiche agricole per la “promozione, la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agroalimentari”²³² *made in Italy*. La Suprema Corte, nella sua pronuncia, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 202 della legge n. 190 del 2014, inerente allo straripamento dello Stato, non riconoscendo il fondo a destinazione vincolata di cui sopra come lesivo dell'articolo 117, comma quarto della Costituzione. Tuttavia, la Corte costituzionale ha dato ragione alla regione Campania sostenendo che la legge dovesse essere dichiarata incostituzionale dal momento in cui “non prevede l'intesa la cui sede [...] deve essere individuata nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”²³³.

Ancora una volta, la giurisprudenza costituzionale ha preso una decisione che si è inserita nel solco tracciato dalla sentenza n. 251 del 2016, distaccandosi dal criterio della prevalenza che aveva caratterizzato la propria produzione durante gli anni della cosiddetta giurisprudenza della crisi²³⁴, per tornare a perseguire la via della leale collaborazione come principio cardine del rapporto tra Stato e Regione. Con la crisi economica alle spalle e la Corte costituzionale che ha riaffermato l'importanza di tale principio come la via maestra da seguire per il futuro dei rapporti tra enti regionali e Stato, i tempi erano maturi per poter procedere con il regionalismo differenziato come previsto dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

3.4. I referendum di Veneto e Lombardia e l'ingresso dell'Emilia-Romagna nella trattativa

Dopo le leggi regionali n. 15 e n. 16 del 2014 della Regione Veneto e le deliberazioni nn. 635, 636, 637 e 638 del 2015 del Consiglio regionale della Lombardia, la successiva sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015 e la bocciatura della riforma costituzionale Renzi-Boschi nel dicembre del 2016, l'iniziativa tornò in mano alle Regioni. Complice anche la giurisprudenza costituzionale che, grazie ad alcune celebri pronunce, aveva riaperto la strada alla dimensione collaborativa tra lo

²³¹ Tale materia rientra nella clausola residuale a favore delle Regioni di cui al quarto comma dell'articolo 117, non essendo espressamente elencata né nel comma secondo (relativo alle materie esclusive dello Stato), né al terzo (inerente, invece, alla competenza concorrente).

²³² Sentenza n. 61/2018, Corte costituzionale (punto 1 del Ritenuto in fatto).

²³³ Sentenza n. 61/2018, Corte costituzionale (punto 4 del Considerato in diritto).

²³⁴ C. BERGONZINI, *Fondi vincolati, interventi strutturali dello Stato e competenze delle Regioni: le conseguenze della natura sostanziale della legge di bilancio e del <<principio di anticiclicità>>*, in *Le Regioni*, fascicolo 4, luglio – agosto 2018, pag. 712.

Stato e le Regioni, furono proprio quest'ultime a muovere i primi passi per iniziare il procedimento del regionalismo differenziato previsto dall'articolo 116 comma terzo della Costituzione. La possibilità di indire un referendum consultivo regionale, sebbene non previsto espressamente dal testo costituzionale, ha trovato conferma nella già citata sentenza n. 118 del 2015 della Corte costituzionale²³⁵.

L'opzione di indire un referendum, prima dell'apertura ufficiale delle negoziazioni con il Governo, è stata accolta dalla Lombardia che ha sottoposto ai suoi elettori nella giornata del 22 ottobre del 2017 il seguente quesito:

“Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?”

Il referendum ha avuto esito positivo. Infatti, sebbene si sia recato alle urne il 38,34% degli aventi diritto, il risultato ha confermato un plebiscito in favore del “sì”²³⁶.

Poche settimane dopo la convocazione alle urne e tenuto conto del risultato della consultazione, il Consiglio regionale della Lombardia con la deliberazione n. X/1645 ha emanato la “Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” con la quale impegnava il Presidente della Giunta regionale Roberto Maroni ad adempiere ad una serie di mansioni per giungere ad un'intesa con il Governo nazionale.

In primo luogo, con tale risoluzione il Presidente della Regione avrebbe dovuto attivarsi al fine di arrivare a un'intesa, come previsto dall'articolo 116 terzo comma, coinvolgendo il Consiglio regionale, attraverso la partecipazione attiva di alcuni suoi componenti, nella delegazione che avrebbe condotto le trattative con l'Esecutivo, e informandolo costantemente dello stato d'opera dei lavori. Il

²³⁵ Che ne ha delineato l'ambito di ammissibilità, precisando che esso avrebbe dovuto basarsi esclusivamente nel chiedere agli elettori se fossero, o meno, favorevoli all'attivazione della procedura descritta dall'articolo 116 della Costituzione, vietando di fatto che la consultazione referendaria costituisca uno stratagemma per perseguire finalità diverse e non attuabili in base a tale articolo.

²³⁶ Circa il 95,29% degli elettori si esprime per il sì pari 2.882.531 di voti contro il 3,95% ovvero 119.420 di voti su un totale di 3.025.707 di voti scrutinati (fonte: Sito istituzionale della Regione Lombardia <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/attivita-istituzionali/autonomia-della-lombardia/referendum-autonomia/referendum-affluenza-risultati>).

Presidente della Giunta regionale si sarebbe impegnato a dirigere il negoziato, rispettando le materie contenute all'interno dell'allegato A della risoluzione in esame²³⁷, e a specificare “il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative”²³⁸ che avrebbero dovuto tenere conto delle clausole di garanzia dell'autonomia nonché del principio di leale collaborazione. Il Presidente della Regione era chiamato anche a raggiungere un accordo con il Governo al fine di procurarsi le risorse economiche adeguate alle competenze da acquisire. Infine, il capo dell'esecutivo regionale si sarebbe dovuto impegnare nel garantire il coinvolgimento degli enti locali e dei rappresentanti dei corpi intermedi allo scopo di definire un piano di riordino territoriale, in osservanza del principio di sussidiarietà – sia in senso verticale che orizzontale – come stabilito dall'articolo 118 della Costituzione.

Come la Lombardia, anche la Regione Veneto ha ricorso al referendum consultivo come atto antecedente all'avvio delle trattative con lo Stato. La consultazione si è svolta nella giornata del 22 ottobre 2017 e il quesito che fu sottoposto agli elettori recitava:

“Vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”

Anche nel caso del Veneto l'esito del referendum fu un plebiscito nel quale il “sì” prevalse con oltre il 98% dei voti²³⁹. Come era stato previsto dall'articolo 2, comma 2 della legge regionale n.

²³⁷ L'allegato A individua 6 gruppi principali di materie: 1) area istituzionale comprendente: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; ordinamento della comunicazione; organizzazione di giustizia e pace. 2) Area finanziaria comprendente: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. 3) Area ambiente e protezione civile, territorio e infrastrutture comprendente: ambiente ed ecosistema: tutela e valorizzazione; protezione civile; governo del territorio; produzione, trasporto e distribuzione nazionale energia; grandi reti di trasporto e navigazione; porti e aeroporti civili. 4) Area economica e del lavoro comprendente: tutela e sicurezza del lavoro; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; commercio con l'estero; professioni. 5) Area cultura, istruzione e ricerca scientifica comprendente: norme generali sull'istruzione e istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; beni culturali: tutela e valorizzazione; ordinamento sportivo. 6) Area sociale e sanitaria (*welfare*) comprendente: tutela della salute; alimentazione.

²³⁸ Deliberazione n. X/1645 del Consiglio regionale della Lombardia. Introduzione, pag. 6.

²³⁹ Alle urne si recarono 2.328.949 di elettori (pari al 57,2% degli aventi diritto). Il si ottenne il 98,1% delle preferenze (2.273.985 di voti) contro l'1,9 % del no (43.983 di voti).

Fonte: <http://referendum2017.consiglioveneto.it/sites/index.html#!/riepilogo>.

15 del 2014, dopo essere venuti a conoscenza dell'esito positivo della consultazione, la Giunta regionale approvò il progetto di legge statale (PsLS) n. 43 quale documento indispensabile per iniziare le trattative con il Governo. Il PdLS rappresentava dunque la base di partenza dei negoziati che si sarebbero avuti nel corso dei mesi successivi. Infatti, oltre a contenere l'elenco delle materie sulle quali la Regione richiedeva l'autonomia²⁴⁰, il progetto di legge statale includeva anche le disposizioni in merito alle risorse per finanziare le materie sopracitate²⁴¹. Nelle disposizioni finali del PdLS veniva specificato che modifiche alla legge di differenziazione si sarebbero potute adottare solo rispettando la procedura prevista dall'articolo 116 della Costituzione e che la Regione avrebbe esercitato le proprie nuove funzioni amministrative solo con l'effettivo trasferimento di personale, strumenti e risorse finanziarie indispensabili al loro esercizio. Il 15 novembre del 2017, a tre settimane e mezzo dallo svolgimento del referendum, il Consiglio regionale del Veneto conferì al Presidente della Regione Luca Zaia il mandato per condurre il negoziato.

A differenza di quanto fatto da Lombardia e Veneto, la Regione Emilia-Romagna decise di iniziare le trattative con il governo per l'ottenimento delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" previste dall'articolo 116 comma tre della Costituzione, senza indire un prodromico referendum consultivo²⁴².

L'iniziativa da parte dell'Emilia-Romagna ha avuto inizio il 3 ottobre del 2017 con la risoluzione n. 5321²⁴³ da parte del Consiglio regionale, la quale ha autorizzato il Presidente della Regione Stefano Bonaccini ad intraprendere con il Governo nazionale, una trattativa al fine di ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie di: "tutela e sicurezza

²⁴⁰ Le materie sulle quali la Regione Veneto chiedeva l'autonomia erano le tre materie di competenza esclusiva statale ovvero: Norme generali sull'istruzione; Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; Organizzazione della giustizia di pace, alle quali si aggiungevano tutte le materie rientranti nella competenza concorrente previste dall'articolo 117, comma tre Cost. Le materie erano: Tutela della salute; Istruzione; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Governo del territorio; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; Rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione; Protezione civile; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Commercio con l'estero; Tutela e sicurezza del lavoro; Professioni; Alimentazione; Ordinamento sportivo; Porti e aeroporti civili; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; Ordinamento della comunicazione; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Previdenza complementare e integrativa.

²⁴¹ Pari ai 9/10 del gettito riscosso nel territorio del Veneto delle principali imposte erariali (Irpef, Ires e Iva) che si sarebbero aggiunti ai gettiti dei tributi vigenti regionali e ai fondi di cui il disegno di legge chiede la regionalizzazione.

²⁴² S. MANGIAMELI, *op. cit.*, pag. 257

²⁴³ Recante "Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione".

del lavoro, istruzione, tecnica e professione”; “internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno dell’innovazione”; “territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture”; “tutela della salute”; “competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica”. L’Assemblea legislativa regionale ha inoltre incaricato il Presidente regionale di giungere a un’intesa con il Governo anche nella materia di “organizzazione della giustizia di pace”, da portare, però, avanti solo in un secondo momento in quanto le materie contenute nella risoluzione di cui sopra avevano carattere prioritario.

Il Presidente della Regione si è ulteriormente fatto carico di notificare lo stato delle trattative sia al Consiglio sia alla Giunta, quest’ultima incaricata anche di acquisire il parere del Comitato delle autonomie locali, come stabilito anche dall’articolo 116, comma tre, della Costituzione. Il 15 novembre del 2017, dopo poche settimane dall’iniziativa della Regione, l’Assemblea legislativa, con lo scopo di assicurare una collaborazione tra gli organi regionali investiti del processo, ha adottato la Risoluzione n. 5600²⁴⁴ con la quale istituiva una “delegazione assembleare nella persona della Presidente dell’Assemblea legislativa o Consigliere suo delegato, di rappresentanti dei Comuni, individuati dall’Anci-ER, delle Province, individuati dall’UPI (Unione delle province d’Italia), tenendo conto dell’articolazione territoriale e dimensionale degli Enti”²⁴⁵. La risoluzione n. 5600 ha permesso al Presidente della Regione di continuare il suo operato, con la facoltà di poter aggiungere nuove materie rispetto a quelle elencate nella Risoluzione precedente (n. 5321). Sulla base di ciò, la Giunta regionale ha proceduto ad aggiornare il documento di indirizzo che ha portato poi alla definizione dell’Accordo preliminare con il Governo.

3.5 Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018

I procedimenti iniziati da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna fecero divampare nuovamente il dibattito sul regionalismo differenziato e sulla sua concreta applicazione all’interno del dibattito politico e accademico. Negli ultimi mesi della XVII legislatura – e nei primissimi mesi

²⁴⁴ Risoluzione “sugli sviluppi del negoziato con il Governo circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia da parte della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell’articolo 116, comma III della Costituzione.”

²⁴⁵ Risoluzione n. 5600 (fonte: Bur della Regione Emilia-Romagna <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=0d12d6a07164496d81150d9dfb0aeb49>).

della XVIII – quasi tutte le restanti Regioni²⁴⁶ a statuto ordinario avviarono le procedure per conferire il mandato ai rispettivi Presidenti della Giunta di avviare le trattative con il Governo nazionale²⁴⁷.

Nel frattempo, proprio allo scadere della XVII legislatura, il Governo Letta, nella figura del sottosegretario di Stato per gli Affari regionali e le autonomie firmava a Roma, con i tre Presidenti di Regione in data 28 febbraio 2018 i tre Accordi preliminari²⁴⁸, uno per ciascuna Regione, che sancivano un ulteriore passo e forse il più significativo dei momenti fin qui analizzati nei confronti del regionalismo differenziato²⁴⁹.

²⁴⁶ Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno formalmente conferito ai loro rispettivi Presidenti l'incarico di avviare le procedure con il Governo. Basilicata, Calabria, Puglia e Molise hanno assunto solamente iniziative preliminari senza conferire nessun mandato ufficiale ai propri Presidenti. Solamente l'Abruzzo non sembrerebbe aver avviato nessuna iniziativa per il regionalismo differenziato.

²⁴⁷ Per la Regione Campania è la mozione del 30 gennaio 2018 recante "Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della regione Campania"; per il Lazio l'ordine del giorno n. 2 su "Intesa Stato-Regione prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana" del 6 giugno 2018; per la Liguria la deliberazione n. 1175 sull'"Avvio del negoziato con il Governo per il riconoscimento alla Regione Liguria di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" del 28 dicembre 2017; per le Marche la deliberazione n. 72 recante Indirizzi per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" di iniziativa della Giunta del 29 maggio 2018; per il Piemonte la deliberazione n. 1 – 6323 contenente un "Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione" del 10 gennaio 2018; per la Toscana la risoluzione n. 163 di avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione" del 13 settembre 2017; per l'Umbria la risoluzione n. 1603 contenente Attivazione procedure per l'attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione" del 19 giugno 2018. E ancora, per le Regioni che non hanno ancora formalizzato le richieste di avvio dei negoziati sono da considerare: per la Basilicata la risoluzione recante "Autonomia Basilicata" del 20 marzo 2018; per la Calabria e la Puglia, sebbene non risultino atti ufficiali di alcun tipo, rispettivamente in data 31 maggio e 24 luglio 2018, sono state presentate una mozione recante "Avvio negoziato con il Governo per la sottoscrizione intesa ex articolo 116, comma terzo, della Costituzione - Autonomia differenziata" e si è registrato il parere favorevole della Giunta al fine di predisporre una proposta per l'individualizzazione delle forme e condizioni di autonomia di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione. Infine, per quanto riguarda la Regione Molise, il 19 febbraio del 2019, il Consiglio regionale ha approvato una mozione con la quale impegna il Presidente della regione a prendere contatti con il Governo.

²⁴⁸ 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 *Federalismi.it*, fascicolo 18/2018, pubblicato il 26 settembre 2018.

²⁴⁹ 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*, fascicolo n. 2/2018, pubblicato il 21 aprile 2018, pag. 3.

A questo punto si rende necessario fare una precisazione: la figura dell'“Accordo preliminare” non trova nessun riscontro all'interno del testo costituzionale, e ha assunto la valenza di un semplice accordo politico che ha fatto riferimento alle sole funzioni amministrative delle materie oggetto del negoziato avvenuto tra le Regioni e lo Stato, e che comprendeva un maggiore impegno per il coinvolgimento delle Regioni nei rapporti con l'Unione europea²⁵⁰.

I tre Accordi preliminari che il Governo ha firmato con Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia hanno una struttura e per certi versi sovrapponibile. Si compongono di tre parti: una premessa, un dispositivo e gli allegati dove vengono specificati con maggiore dettaglio le materie oggetto dell'accordo e dove si concentrano le maggiori differenze tra un accordo e l'altro²⁵¹.

Nella prima parte, ovvero la premessa, vengono richiamate le differenti materie di interesse regionale, ossia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro e rapporti internazionali e con l'Unione europea, e viene sancito come l'approvazione dell'Intesa da parte della Camere “avverrà in conformità al procedimento [...] per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione”²⁵².

Come è noto, i rapporti tra le confessioni religiose non cattoliche e l'Italia sono anch'essi regolati da una legge della Repubblica sulla base di un'intesa, come disciplinato dall'articolo 8, terzo comma della Costituzione. La formulazione è molto simile a quella prevista dall'iter del regionalismo differenziato di cui all'articolo 116 della Costituzione. La legge, approvata sulla base dell'intesa, è una legge rinforzata, il che significa che essa può essere abrogata, derogata o modificata solamente con leggi che sono passate per il medesimo processo di formazione. Il disegno di legge dell'intesa viene approvato con la votazione articolo per articolo, come qualsiasi disegno di legge, tuttavia, per quanto riguarda la sua emendabilità, si è andata a formare nel corso degli anni una prassi secondo la quale non possono essere proposti emendamenti che apportano modifiche sostanziali, ovvero che intervengono sulla sostanza su cui verte l'intesa.

La differenza principale, tra le intese con le confessioni acattoliche e le intese previste per l'iter del regionalismo differenziato, sta nel fatto che, il disegno di legge di cui all'articolo 116, terzo

²⁵⁰ S. MANGIAMELI, *op. cit.*, pag. 258.

²⁵¹ L. FUCITO e M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Servizio studi del Senato, dossier n. 104/1, marzo 2019, pag. 19.

²⁵² Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna*. In questa nota si è scelto di citare l'Accordo preliminare contratto dal Governo con la Regione Emilia-Romagna, ma avendo, le premesse degli Accordi preliminari tutti la medesima struttura, si sarebbe potuto citare altresì quello contratto dal Governo con la Lombardia o il Veneto. La scelta è ricaduta sull'Emilia-Romagna per via dell'ordine alfabetico.

comma, della Costituzione richiede l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ogni Camera.

Da ultimo, nella premessa le tre Regioni hanno specificato che si conservano la possibilità di incrementare il numero delle materie, in un momento successivo.

La seconda parte dell'Accordo preliminare è data dal dispositivo e, come per la premessa, i testi dei tre articolati sono simili per i tre accordi firmati dalle tre Regioni. Nell'articolo 1, recante l'oggetto e il contenuto dell'accordo, vengono posti i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione dell'autonomia differenziata, da conseguire "nel rispetto dei principi posti dagli artt. 117, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, cardine fondamentale delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, sono enti costitutivi della Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile"²⁵³.

Nel medesimo articolo viene anche specificato che l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia collima con le specificità proprie della Regione pretendente, e che esse siano funzionali alla crescita e allo sviluppo della stessa. Nell'articolo 2 viene precisata la durata dell'intesa nell'ordine di tempo di dieci anni, passati i quali essa sospende i propri effetti. In qualunque momento la durata può essere modificata in seguito ad un accordo tra la Regione contraente e lo Stato²⁵⁴, se, ad esempio, nel corso dei dieci anni previsti inizialmente, si vengano a creare situazioni di diritto o di fatto tali da giustificare una revisione.

Il sopracitato articolo stabilisce anche che nell'ultimo biennio prima della scadenza dell'intesa, la Regione e lo Stato avviano una serie di controlli e verifiche dei risultati raggiunti, con lo scopo di procedere ad un rinnovo o, eventualmente alla rinegoziazione o addirittura al termine dell'intesa²⁵⁵. L'articolo 3 riporta che è facoltà sia della Regione che dello Stato, quest'ultimo mediante il Dipartimento per gli Affari regionali presso la Presidenza del Consiglio, di predisporre verifiche sui vari aspetti e settori legati all'intesa.

Le risorse, uno degli aspetti più importanti per quanto concerne il regionalismo differenziato, sono trattate, invece, all'interno dell'articolo 4. Per risorse si intendono tutti i mezzi finanziari, umani e strumentali che devono essere trasferiti dallo Stato alla Regione e che sono necessari per l'attuazione del regionalismo differenziato. Le quantità relative a quante risorse destinare per ogni Regione dovranno essere "determinate da un'apposita Commissione paritetica Stato-Regioni disciplinata

²⁵³ Articolo 1, *Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna.*

²⁵⁴ Da ciò si evince che non è possibile apportare alcuna modifica in via unilaterale.

²⁵⁵ Viene specificato, inoltre, che al termine delle verifiche, il Governo abbia il compito di presentare alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da introdurre alla legge approvata sulla base dell'intesa originaria.

dall'Intesa²⁵⁶. Nel fare ciò, la Commissione paritetica dovrà operare tenendo conto che le risorse finanziarie devono intendersi in termini di “compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale [...] in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione”²⁵⁷.

Almeno in una prima fase, al fine di determinare la quantità di risorse da devolvere alla Regione, la Commissione dovrà prendere a riferimento la spesa storica sostenuta dallo Stato in quella Regione. Il criterio della spesa storica dovrà essere superato in via definitiva entro un massimo di cinque anni in favore dei cosiddetti fabbisogni standard – da determinare entro un anno dell'entrata in vigore dell'Intesa – che dovranno essere misurati in relazione “alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati all'interno del territorio regionale in rapporto con i rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi”²⁵⁸. L'articolo 5 del dispositivo dell'Accordo preliminare specifica che le Regioni e lo Stato potranno concordare le modalità per assegnare le risorse²⁵⁹ disponibili sui fondi costituiti per lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Infine, l'articolo 6, che chiude la parte relativa al dispositivo, ha lo scopo di introdurre gli allegati, ribadendo che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono da devolversi nelle materie in essi contenute, fermo restando però, la possibilità di aggiungere nuovi profili alle materie interessate, o di estendere l'autonomia ad altre materie.

La terza e ultima parte che compone gli Accordi preliminari è costituita dagli allegati. Si tratta delle disposizioni che hanno per oggetto le materie sulle quali lo Stato ha conferito alle Regioni le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sia in chiave amministrativa che legislativa. Gli allegati sono quattro, ovvero uno per ogni materia presente all'interno del singolo accordo preliminare²⁶⁰, ai quali si va ad aggiungere l'*addendum* inerente ai rapporti internazionali e con l'Unione europea, a cui sono accompagnate due tabelle che chiarificano la nuova distribuzione delle competenze che spettano alle Regioni. Ad esempio, in materia di politiche del lavoro Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna potranno avere “competenza legislativa per quanto concerne il sistema regionale di prestazioni attive a sostegno del lavoro con le prestazioni passive erogate dallo stato”²⁶¹.

²⁵⁶ Articolo 4, comma 1 *Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna*.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ Anche in forma di credito di imposta.

²⁶⁰ Vale a dire “Politiche del lavoro”; “istruzione”; “salute” e “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”.

²⁶¹ L. FUCITO, M. FRATI (a cura di), *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Servizio studi del Senato, dossier n. 16, maggio. 2018, 34.

Gli Allegati sono la parte nella quale si concentrano le differenze maggiori tra i tre Accordi preliminari, infatti, sempre nell'ambito delle politiche del lavoro, solo alla Regione lombarda, che aveva negoziato precedentemente e separatamente dalle altre due Regioni, viene riconosciuta l'autonomia legislativa e organizzativa in materia di politiche attive del lavoro.

Gli Accordi preliminari, come detto, furono uno degli ultimi atti del Governo Gentiloni, subentrato dopo le dimissioni del Governo Renzi, con l'obiettivo di giungere a fine legislatura. Infatti, dopo nemmeno una settimana, e dopo una campagna elettorale particolarmente aspra, si tennero le elezioni per il rinnovo dei due rami del Parlamento che portarono alla creazione di una nuova e inedita maggioranza.

3.6. Le Bozze di intesa del Governo Conte I

Le elezioni si tennero il 4 marzo del 2018, e anche grazie alla nuova legge elettorale, non fu possibile individuare immediatamente i vincitori delle elezioni. Dopo un periodo di trattative tra le varie forze politiche, il Movimento 5 stelle e la Lega riuscirono a raggiungere un accordo di governo e il Presidente della Repubblica conferì a Giuseppe Conte l'incarico di formare un governo, il quale entrò in carica nel mese di giugno. Data la nuova compagine di governo, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna riaprirono il negoziato con lo Stato, forti di un clima politico più favorevole²⁶².

Infatti, il Governo conteneva al suo interno le forze politiche che a livello regionale, si erano battute per l'ottenimento del regionalismo differenziato²⁶³. Inoltre, a rafforzare ancora di più la posizione delle Regione vi era la presenza del "Contratto per il governo del cambiamento" che era alla base dell'accordo tra Lega e Movimento 5 stelle e che conteneva al suo interno, tra i punti programmatici, proprio quello riguardante l'autonomia differenziata. Proprio nel contratto si legge che la questione del regionalismo differenziato rientra tra le questioni prioritarie dell'agenda di governo e che è intenzione dell'esecutivo portare a rapido compimento le trattative che sono già in corso con le tre Regioni e di estenderlo in futuro anche per quelle che lo richiederanno, impegnandosi a trasferire le risorse necessarie per l'esercizio delle materie richieste, tenendo conto "sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale"²⁶⁴.

²⁶² S. MANGIAMELI, *op. cit.*, pag. 258.

²⁶³ Ad eccezione dell'Emilia-Romagna che ha il suo presidente un esponente del Partito democratico, sia il Veneto che la Lombardia, infatti, hanno come Presidenti di Regione due politici esponenti della Lega.

²⁶⁴ *Contratto per il governo del cambiamento*, paragrafo n. 20 sulle riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta.

Grazie al clima politico più accomodante instauratosi con l'inizio della XVIII legislatura, le tre Regioni, che per prime si erano mosse al fine di giungere alla ratifica del regionalismo differenziato e che avevano firmato con il Governo precedente gli Accordi preliminari, hanno rivelato l'intento di aumentare l'elenco di materie oggetto dell'autonomia.

La Lombardia, con l'ordine del giorno del 15 maggio 2018, aveva dato incarico al Presidente della Giunta regionale congiuntamente con l'Assessore all'Autonomia e alla cultura di riaprire la trattativa con il Governo nazionale al fine di allargare l'autonomia a tutte le 23 materie che sono costituzionalmente previste²⁶⁵, scelta che venne condivisa anche dalla Regione Veneto. Per quanto concerne l'Emilia-Romagna, nel luglio del 2018 la Giunta regionale approvò un documento di indirizzi con il quale riaprì il negoziato con lo Stato e, sebbene non chiese l'allargamento della trattativa a tutte e 23 le materie, incrementò anch'essa il numero di materie su cui richiedere l'autonomia²⁶⁶. Le tre Regioni riuscirono a condurre con il Governo le trattative e nel mese di febbraio del 2019 vennero firmati tre nuovi documenti – anche in questo caso uno per Regione – che presero il nome di Bozze di intesa²⁶⁷.

Anche le nuove Bozze di intesa, così come gli Accordi preliminari, presentano una struttura simile tra di loro e sono suddivise in due parti: una premessa e il Titolo I.

Nella parte della premessa le tre Regioni precisano tutte le fasi e i momenti chiave che, dopo la firma degli Accordi preliminari, hanno visto il proseguimento del negoziato con il Governo nazionale.

Il Titolo I recante disposizioni generali, contiene otto articoli che disciplinano i nuovi punti di intesa che sono stati raggiunti in seguito alle trattative tra Stato e Regione. Dopo il primo articolo che specifica il contenuto e l'oggetto dell'intesa, l'articolo 2 contiene un elenco delle materie che sono interessate dal procedimento. Si tratta delle materie che erano oggetto degli Accordi preliminari di cui sopra, alle quali si aggiungono le ulteriori materie che hanno richiesto le tre Regioni. Per il Veneto

²⁶⁵ Ovvero le 3 materie rientranti nella potestà legislativa statale di cui all'art. 117, comma secondo, lettere *l*), *n*) e *s*) della Costituzione, più le 20 materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma terzo della Costituzione.

²⁶⁶ Nel suo caso specifico, l'Emilia-Romagna allargò a 15 il numero di materie in cui chiese la gestione diretta, aggiungendo a quelle già richieste in precedenza anche agricoltura, acquacoltura, protezione della fauna e attività venatoria; cultura e spettacolo e sport, organizzazione della giustizia di pace.

²⁶⁷ Sebbene siano state firmate a febbraio 2018, i lavori sulle Bozze d'intesa sono continuate fino a maggio dello stesso anno.

si tratta di tutte le 23 materie costituzionalmente previste, per la Lombardia si tratta di 20 materie²⁶⁸ e 16, invece, sono le materie che chiede l'Emilia-Romagna²⁶⁹.

L'articolo 3 prevede che, entro un tempo massimo di trenta giorni, a seguito di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si debba costituire una Commissione paritetica composta da nove rappresentanti di nomina del Governo e nove rappresentanti scelti dalla Giunta regionale²⁷⁰. Lo scopo della Commissione sarà quello di determinare le risorse finanziarie e strumentali indispensabili per assicurare l'esercizio delle funzioni regionali, entro un tempo massimo di centoventi giorni dalla propria istituzione. Per svolgere il proprio compito, la Commissione potrà avvalersi della collaborazione "di tutte le amministrazioni statali coinvolte"²⁷¹. L'articolo 4 sancisce che, in seguito ad un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, i beni definiti dalla Commissione paritetica siano trasferiti alle Regioni e che contestualmente vi sia il ridimensionamento delle strutture periferiche dello Stato. Al terzo comma dell'articolo sopracitato, si fa riferimento al trasferimento delle funzioni amministrative che, nel rispetto delle disposizioni costituzionali, saranno trasferite agli enti locali per mezzo di una legge regionale apposita. L'articolo 5 che dispone delle risorse finanziarie presenta diverse similitudini con l'articolo 4 degli Accordi preliminari analizzati precedentemente. Infatti, proprio come valeva per gli Accordi preliminari, si specifica che l'"attribuzione delle risorse finanziarie [...] 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

²⁶⁸ Ovvero: norme generali sull'istruzione; istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione; 16) ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; 18) previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

²⁶⁹ Ovvero: organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente; rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; commercio con l'estero; tutela della salute; protezione civile; ordinamento sportivo; governo del territorio; grandi reti di trasporto e di navigazione; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

²⁷⁰ Ogni Giunta regionale dovrà provvedere a nominare i propri nove rappresentanti.

²⁷¹ Articolo 3, *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*. In questa nota si è scelto di citare la Bozza di intesa contratta dal Governo con la Regione Emilia-Romagna ma, essendo le strutture delle Bozze di intesa pressoché identiche, si sarebbe potuta citare altresì quella contratta dal Governo con la Lombardia o il Veneto. La scelta è ricaduta sull'Emilia-Romagna per via dell'ordine alfabetico.

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"²⁷².

Nella Bozza di intesa viene aggiunta anche la cosiddetta clausola di invarianza finanziaria, per la quale dalle intese non devono derivare maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Negli articoli 6 delle intese si fa cenno agli investimenti e viene assicurata la loro programmazione e il loro sviluppo, attribuendo sia allo Stato che alla Regione la possibilità di determinare le modalità con cui attribuire le risorse disponibili sui fondi dedicati allo sviluppo del paese. Uno dei passaggi più importanti delle nuove Bozze di intesa è quello contenuto all'interno degli articoli 7 che disciplinano i rapporti tra la legislazione statale e quella regionale. La normativa delle materie oggetto del trasferimento di funzioni continuerà ad essere quella statale fino all'entrata in vigore delle leggi regionali, le quali dovranno indicare espressamente le norme statali cui andranno a sostituirsi. In virtù del principio di leale collaborazione, delle leggi regionali, dovrà essere informato il Ministro per le gli Affari regionali prima della loro approvazione.

Infine, l'articolo 8, che chiude il Titolo I delle Bozze di intesa, istituisce dei sistemi di monitoraggio. Viene previsto che sia lo Stato che la Regione possano chiedere alla Commissione paritetica "un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività"²⁷³.

Leggendo l'articolato delle Bozze di intesa, e comparandolo con i precedenti Accordi preliminari, ci si rende conto che il limite di dieci anni della durata dell'autonomia viene meno. In questo senso, le funzioni oggetto della Bozza di intesa, una volta trasferite, resterebbero di competenza regionale per un lasso di tempo indefinito, o quanto meno fino a che le parti contraenti – Governo e Regione interessata – decidano di intraprendere un nuovo percorso, ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione finalizzato a modificare i nuovi rapporti tra Stato e Regione.

Come detto, le Bozze di intesa sono state firmate nel mese di febbraio del 2019 ma sono arrivate in Consiglio dei ministri solamente nel mese di luglio. Tuttavia, da lì a poco si sarebbe venuta a creare una crisi di governo che avrebbe portato alle dimissioni dell'esecutivo e all'uscita dalle compagini di governo della Lega, il partito politico che più di tutti aveva spinto per l'attuazione del regionalismo differenziato. Il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, sorretto da una nuova maggioranza comprendente Movimento 5 stelle, Partito democratico, Liberi e Uguali e la neonata formazione politica di Italia viva, costituitasi in seguito ad una scissione interna al PD, non

²⁷² Articolo 5, primo comma, *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*.

²⁷³ Articolo 8, primo comma, *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*.

sembrerebbe fare dell'autonomia differenziata, sebbene sia rimasta nel programma di governo, il punto cardine del proprio esecutivo. Con il nuovo governo la questione del regionalismo differenziato è variata sensibilmente, tanto che si è discusso di concedere le competenze richieste da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna a tutte le Regioni a statuto ordinario²⁷⁴, che nel frattempo, sebbene in ritardo rispetto le Regioni di cui sopra, hanno iniziato i loro percorsi per l'ottenimento dell'autonomia differenziata.

²⁷⁴ S. MANGIAMELI, *op. cit.* pag. 259.

CAPITOLO IV

Il procedimento per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

4.1 Introduzione

Dopo aver visto come si sono svolte le trattative tra lo Stato e le Regioni nel corso degli ultimi anni occorre fare il punto della situazione prima di procedere con la parte conclusiva dell'elaborato. Il regionalismo differenziato ha fatto la sua comparsa nell'ordinamento italiano dopo la riforma costituzionale del 2001, la quale ha modificato l'articolo 116 della Costituzione. Tuttavia, fin dalla sua introduzione l'istituto del regionalismo differenziato è stato osteggiato da parte della classe dirigente che ha cercato più volte di riformare la seconda parte della Costituzione piuttosto che attuare quanto è stato previsto dal Titolo V, come avvenuto in occasione dei referendum costituzionali del giugno 2006 e del dicembre 2016. Oltre alle cause squisitamente politiche, la differenziazione regionale non è riuscita a trovare una piena attuazione nel nostro ordinamento anche a causa della crisi economia che ha colpito l'Europa e che ha reso necessario una serie di manovre per il contenimento dei costi e il risanamento della finanza pubblica. Nella situazione appena descritta in modo estremamente sintetico, sono state tre le Regioni che hanno fatto da apripista per il procedimento del regionalismo differenziato e che, dopo una serie di trattative con il Governo, sono arrivate a firmare con l'esecutivo degli accordi per la ripartizione delle funzioni, dei costi e dei controlli sulle materie che sarebbero state oggetto della differenziazione. Anche in questo caso, tuttavia, il termine naturale della legislatura da un lato, e la caducità degli esecutivi dall'altro, ha fatto sì che sebbene il procedimento sia in corso da diversi anni, esso non si sia ancora concluso.

In questo capitolo sarà analizzato l'ultimo documento, in ordine cronologico, che è stato emesso dal Governo, ovvero il disegno di legge Boccia, che porta il nome del Ministro che ha assunto la guida del ministero per gli affari regionali e le autonomie, dopo la crisi di Governo che ha colpito l'esecutivo nell'estate del 2019 mentre le Bozze di intesa attendevano la discussione finale in Consiglio dei ministri prima di essere mandate al Parlamento per l'approvazione finale. In seguito, verranno analizzate le principali tappe del procedimento che, essendo previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, dovrebbero portare all'attuazione effettiva del regionalismo differenziato ovvero: iniziativa da parte della Regione; il parere degli enti locali; l'intesa tra lo Stato e la Regione e l'approvazione della legge. Infine, nell'ultimo paragrafo verrà analizzato il ruolo del Parlamento alla luce di alcune problematiche emerse nel corso degli ultimi anni e che, complice anche

un vuoto normativo, sono state sollevate dalla dottrina come criticità da risolvere tempestivamente, prima dell'effettiva conclusione del procedimento per l'attuazione del regionalismo differenziato.

4.2. Il ddl “disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata” del dicembre 2019.

La crisi di Governo che ha colpito l'esecutivo italiano nel corso dell'estate del 2019 ha comportato una temporanea battuta d'arresto dell'iter del regionalismo differenziato. Tuttavia, la riconferma di Giuseppe Conte sorretto da una nuova maggioranza²⁷⁵ ha permesso alle Regioni di tornare a trattare con il nuovo Governo per l'ottenimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia come previsto dall'articolo 116, comma tre, della Costituzione. Le Bozze di intesa non sono il documento definitivo richiesto al fine dell'iter costituzionale, pertanto, con l'insediamento del nuovo Governo, c'è stata una nuova modifica delle suddette. Ad esempio, il Veneto, in data 17 settembre ha inviato al ministro Boccia, pochi giorni dopo il suo insediamento²⁷⁶, una nuova bozza contenente osservazioni aggiuntive rispetto alla versione concordata precedentemente.

Il cambio di vertice al Dipartimento per gli Affari regionali, tuttavia, ha reso le trattative più complicate rispetto a quanto non fosse con il precedente ministro. L'onorevole Boccia, infatti, ha sempre manifestato un atteggiamento più tiepido con riguardo al tema del regionalismo differenziato rispetto al suo predecessore, la senatrice Erika Stefani. Data l'oggettiva difficoltà nel portare avanti, allo stesso tempo, trattative diverse con attori differenti, il ministro Boccia ha cercato di porre le basi per una legge che avrebbe dovuto assicurare da un lato, un riordino della trattativa tra lo Stato e le Regioni, e dall'altro, avrebbe dovuto tracciare una procedura lineare da utilizzare per negoziare anche con le altre Regioni che, nel frattempo, hanno iniziato a muoversi al fine di ottenere l'autonomia differenziata.

L'avvicendamento del ministro per gli affari regionali e le autonomie ha fatto sì che cambiasse anche la posizione del Governo nei confronti dell'istituto del regionalismo differenziato. Al giorno d'oggi, l'esecutivo ha preteso di determinare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i fabbisogni

²⁷⁵ La nuova maggioranza che sorreggeva il nuovo governo era composta da Movimento 5 stelle, Partito Democratico, Italia Viva, Liberi e Uguali.

²⁷⁶ L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost., in Federalismi.it*, fascicolo 21 del 2019, pubblicato il 27 novembre 2019, pag. 5.

standard prima della firma dell'intesa, che dunque, si sarebbe raggiunta solo in un secondo momento²⁷⁷.

L'11 novembre del 2019 il ministro per gli Affari regionali e le autonomie, l'onorevole Francesco Boccia, ha inoltrato ai presidenti delle tre Regioni interessate²⁷⁸ la bozza di una legge quadro recante "disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata" con l'obiettivo di ordinare e omogenizzare il procedimento e trovare una strada comune a tutte le Regioni circa la procedura da seguire per l'ottenimento del regionalismo differenziato.

La bozza contiene 2 articoli. L'articolo 1 include gli "obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Al primo comma dell'articolo sopracitato, viene sancito che le intese tra lo Stato e la Regione devono conformarsi a sei obiettivi²⁷⁹. In primo luogo, occorre che siano compatibili con i LEP di cui dall'articolo 117, comma due, lett. *m*) della Costituzione e con i fabbisogni *standard*²⁸⁰. In secondo luogo, il finanziamento delle funzioni che sono attribuite alle Regioni deve avvenire in base ai LEP e ai fabbisogni *standard*, rispettando l'articolo 17 della legge n. 196 del 2009²⁸¹ e il decreto legislativo n. 68 del 2011²⁸². Alla lettera *c*) dell'articolo sopra citato, viene ribadito che le intese, nelle materie oggetto della differenziazione, devono rispettare "i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza previsti dall'articolo 118 della Costituzione oltre che del principio solidaristico che connota il sistema degli enti locali"²⁸³. Alla lettera *d*), viene disposto che, se entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, non siano stati approvati i decreti previsti dall'articolo 2 del disegno di legge in esame²⁸⁴, le risorse relative allo svolgimento delle funzioni trasferite, devono essere assegnate "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Regione interessata sulla base delle risorse

²⁷⁷ Come è stato visto nello scorso capitolo, nelle Bozze di intesa, all'articolo 5 veniva sancito che i fabbisogni *standard* e i LEP sarebbero stati fissati in un momento successivo all'intesa, in un arco di tempo che sarebbe stato definito dall'intesa stessa.

²⁷⁸ Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto

²⁷⁹ Compresi nelle lettere che vanno da *a*) a *f*).

²⁸⁰ I quali verranno analizzati e definiti nell'articolo 2 del ddl Boccia.

²⁸¹ Recante "Legge di contabilità e finanza pubblica".

²⁸² Contenente "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario".

²⁸³ Disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata", articolo 1, lett *c*).

²⁸⁴ Relativi ai LEP e ai fabbisogni *standard*.

permanente iscritte a bilancio dello Stato a legislazione vigente”²⁸⁵. Alla lettera *e*) viene previsto che le competenze legislative trasferite mediante l’intesa, inizino a produrre effetti dall’approvazione e dall’entrata in vigore della rispettiva legge di approvazione (dell’intesa). Infine, la lettera *f*) contiene i riferimenti all’articolo 119 della Costituzione e alla facoltà dello Stato, tenendo conto dell’andamento economico, di “stabilire [...] misure transitorie a carico della Regione a garanzia dell’equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica”²⁸⁶.

Dopo aver analizzato le premesse su cui si deve basare l’intesa tra lo Stato e la Regione, i commi successivi del disegno di legge Boccia – che vanno da due a quattro – si occupano di disciplinare le procedure di attuazione e di voto dell’intesa. Infatti, il comma 2 prevede che il ministro per gli affari regionali e l’autonomia abbia un tempo di 10 giorni per trasmettere il testo dell’intesa, firmato anche dal Presidente della Regione interessata, alle Camere, che beneficeranno di un tempo pari a 60 giorni per deliberare. Successivamente, l’esito delle deliberazioni parlamentari deve essere trasmesso sia alla Regione che al Governo, al fine di poter svolgere le rispettive considerazioni finali, per determinare il testo definitivo dell’intesa²⁸⁷. Il Consiglio dei Ministri, una volta aver ricevuto le valutazioni della Regione e le delibere del Parlamento, dovrà autorizzare il Presidente del Consiglio dei Ministri²⁸⁸ a stipulare l’intesa con il Presidente della Giunta regionale. Da quel momento, entro 30 giorni dovrà avvenire la deliberazione e l’approvazione dell’intesa da parte delle due Camere.

Nel disegno di legge proposto dal Ministro Boccia, fa ritorno il limite di tempo, fissato a dieci anni, della durata dell’intesa, che era presente negli Accordi preliminari del febbraio 2018, ma era assente nelle Bozze di intesa firmate tra le Regioni e il primo Governo Conte. Nello specifico, il quarto, e ultimo comma dell’articolo 1, sancisce che “lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l’Intesa almeno entro il termine del decimo anno dall’entrata in vigore della legge per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] (con, tuttavia, la possibilità di assumere in qualunque momento) l’iniziativa per la revisione dell’Intesa”²⁸⁹.

L’articolo 2 del disegno di legge disciplina le modalità di definizione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni *standard* nelle materie oggetto dell’intesa. Viene specificato che i LEP “laddove non già definiti [...] gli obiettivi di servizio e i fabbisogni *standard* [...] sono individuati

²⁸⁵ Disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata”, articolo 1, lett *d*).

²⁸⁶ Disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata”, articolo 1, lett *f*).

²⁸⁷ Qualora il tempo previsto dal ddl, dovesse decorrere senza che le Camere abbiano deliberato, sarà possibile procedere in ogni caso alla sottoscrizione dell’intesa.

²⁸⁸ Oppure dovrà delegare il Ministro per gli affari regionali.

²⁸⁹ Disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata”, articolo 1, comma 4.

entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa²⁹⁰. Essi sono definiti per mezzo di un d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio e del ministro per gli affari regionali, in concerto con il ministro dell'economia e solo dopo aver sentito i ministri competenti. Nel definire i LEP, il ministro degli affari regionali si avvale di un Commissario²⁹¹, che, coadiuvato anche da una struttura istituita presso il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio, assicura anche la presenza dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni²⁹².

Un ultimo aspetto che è interessante da sottolineare è che il disegno di legge fin qui analizzato, fa riferimento all'attribuzione di funzioni e non all'attribuzione di materie, come, invece, era avvenuto sia con gli Accordi preliminari che con le Bozze di intesa. La dottrina²⁹³ ha fatto notare che non si può fare riferimento espresso all'attribuzione di materie perché ciò comporterebbe una modifica dell'assetto costituzionale in riferimento alle competenze²⁹⁴. Nonostante ciò, si può parlare di attribuzione di funzioni in quanto, stando al dettato dell'articolo 116, comma tre, della Costituzione, le materie citate concernono le funzioni attribuite alle stesse Regioni²⁹⁵.

La discussione sul disegno di legge presentato dal ministro Boccia è stata elaborata, come già riportato, nel corso degli ultimi mesi del 2019, ed è stata per diverso tempo oggetto di discussioni interne al Governo²⁹⁶ e non è stato pubblicato nessun documento ufficiale se non qualche stralcio in *internet*²⁹⁷. L'intento del Governo era quello di giungere alla firma delle intese finali con le Regioni interessate nei primi mesi del 2020. Tuttavia, proprio verso la fine del mese di gennaio, iniziarono a verificarsi i primi casi di contagio da Coronavirus anche in Italia. Ciò ha comportato che lo Stato e le Regioni concentrassero i loro massimi sforzi al fine di contenere e contrastare il diffondersi della pandemia, fermando la discussione e, di fatto, facendo passare in secondo piano l'attuazione dell'istituto del regionalismo differenziato.

²⁹⁰ Disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata", articolo 2, comma 1.

²⁹¹ Individuato in un dirigente di livello generale del Dipartimento della Ragioneria di Stato del Ministero dell'economia e delle finanze competente per materia.

²⁹² M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, pubblicato l'11 gennaio 2020, pag. 105.

²⁹³ V. M. G. RODOMONTE, *op. cit.*, pp. 106 –107.

²⁹⁴ E ciò sarebbe possibile solamente in seguito ad un procedimento di revisione costituzionale.

²⁹⁵ Per un approfondimento, Cfr. F. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. debolezza teorica e pratica del conflitto*, in www.gruppodipisa.it, 3/2019, 227.

²⁹⁶ M. G. RODOMONTE, *op. cit.*, pag. 104.

²⁹⁷ G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, pubblicato il 6 marzo 2020, pag. 346.

4.3 Il Procedimento per l'attuazione del regionalismo differenziato

Finora l'elaborato si è concentrato, da un lato, sull'evoluzione del modello regionale italiano nel corso degli anni, soffermandosi sui mutamenti e sugli interventi sia del legislatore nazionale che della Corte costituzionale, e, dall'altro, sulle procedure che sono state messe in atto dagli attori statali e regionali al fine di raggiungere l'autonomia differenziata come previsto dall'articolo 116, comma tre della Costituzione. A questo punto si rende necessario cercare di fissare quali sono i differenti passaggi che sono previsti dall'articolo sopracitato, al fine di osservare quali sono state le fasi che fin qui si sono susseguite e quali, invece, complice anche la poca chiarezza della Costituzione, hanno destato perplessità in fase attuativa, sia agli attori statali che regionali.

4.3.1 L'iniziativa

L'iniziativa è la prima fase che sancisce l'inizio del procedimento per l'attribuzione dell'autonomia differenziata. Coerentemente con il dettato costituzionale, solo la Regione interessata, qualora lo ritenga necessario, può iniziare la trattativa e avviare i primi contatti con il Governo al fine di giungere all'intesa che porterà poi alla differenziazione. La Costituzione non specifica quale sia l'organo che ha il potere di iniziativa demandando ai singoli statuti regionali la facoltà di determinare autonomamente quale, tra Consiglio e Giunta regionale²⁹⁸, debba incaricare il Presidente della Regione di avviare le trattative con il Governo.

Come è stato analizzato nel terzo capitolo del presente elaborato, talvolta, la fase di iniziativa può essere preceduta da una consultazione referendaria, come è stato nel caso di Lombardia e Veneto che nell'ottobre del 2017 hanno sottoposto ai rispettivi cittadini un quesito. Va ricordato che pure la Corte costituzionale ha ribadito che un eventuale referendum consultivo, proprio perché collocato in una fase "anteriore ed esterna"²⁹⁹ non ostacola il procedimento come delineato dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione. Ovviamente, la scelta di ricorrere al referendum consultivo è puramente a discrezione della Regione. Infatti, l'Emilia-Romagna ha deciso di non ricorrere alla consultazione,

²⁹⁸ Basti pensare che nel caso dell'Emilia-Romagna è stato il Consiglio regionale ad autorizzare il Presidente ad avviare le trattative con il Governo, mentre nel caso della Liguria è stata la Giunta regionale.

²⁹⁹ Sentenza n. 118/2015, Corte costituzionale (punto 8.3 del *Considerato in diritto*).

accodandosi alle due Regioni settentrionali nella richiesta delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia³⁰⁰.

Ad oggi, sono tre le Regioni che sembrano essere arrivate quasi alla fine del percorso dell'autonomia differenziata, ovvero Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Tuttavia, nel corso dei tre anni in cui le Regioni appena citate hanno continuato a trattare con il Governo, molte altre Regioni hanno avviato ufficialmente le trattative con il Governo per ottenere ulteriori forme di autonomia. Sembrerebbe che solo l'Abruzzo non abbia intrapreso nessuna trattativa nemmeno informale per l'attuazione dell'articolo 116, comma tre, della Costituzione³⁰¹.

4.3.2 Il parere degli enti locali

Il secondo passaggio che è previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è dato dalla consultazione degli enti locali. Tuttavia, dalla Costituzione non viene specificato il quando, il come né tantomeno quali sono gli organi da consultare. A tal proposito può essere d'aiuto l'articolo 123 del testo costituzionale, che, nel quarto e ultimo comma del suo dispositivo, stabilisce che “In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali (CAL), quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”³⁰². Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, dunque, è stata demandata agli statuti regionali la facoltà di istituire questo nuovo organo di collegamento tra gli enti locali di base, come comuni e province e le Regioni. Tuttavia, non tutte le Regioni si sono prodigate al fine di istituire il proprio CAL. Ad esempio: in Veneto e Molise sono ancora utilizzate delle conferenze tra Regione ed enti locali in voga negli anni Novanta e dunque ben prima dell'introduzione in Costituzione del CAL avvenuto con la novella del 2001³⁰³. Nel caso in cui il CAL non fosse istituito nel territorio regionale, per la Regione interessata sarebbe possibile coinvolgere anche l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l'Unione Province d'Italia (UPI), come fatto dall'Emilia-Romagna con la Risoluzione n. 5600³⁰⁴.

³⁰⁰ Forse anche perché temeva un eventuale sorpasso della Lega. Sul punto V. B. CARAVITA, *un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 13/2019, pubblicato il 22 giugno 2019, pag. 3.

³⁰¹ L. FUCITO e M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Servizio studi del Senato, dossier n. 104/1, marzo 2019, pag. 23.

³⁰² Articolo 123, comma 4, Costituzione.

³⁰³ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL, tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 5/2018, pubblicato il 28 febbraio 2018, pag. 12.

³⁰⁴ Si rimanda al §3.4 dell'elaborato.

4.3.3 L'intesa tra Stato e Regione

Il terzo passaggio che è previsto dall'articolo 116, comma tre, della Costituzione è dato dall'intesa tra lo Stato e la Regione che deve fungere da base per la legge che sarà approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Come nel caso del parere degli enti locali, anche nel caso dell'intesa la Costituzione non fornisce dettagli specifici per quanto riguarda la natura dell'intesa. La negoziazione che porta alla firma di un accordo tra lo Stato e la Regione deve avvenire secondo il principio di leale collaborazione³⁰⁵. La firma degli accordi e delle intese preliminari³⁰⁶ costituiscono uno dei momenti fondamentali della “procedura d'intesa”³⁰⁷.

Come si è visto nel corso del terzo capitolo dell'elaborato, le Regioni e lo Stato hanno raggiunto per due volte un accordo: con gli Accordi preliminari nel febbraio 2018 e con le Bozze di intesa del febbraio-maggio 2019 ma la fine della XVII legislatura nel marzo del 2018 e la crisi di governo dell'estate del 2019, unite alla mancanza di un disegno di legge organico per l'approvazione finale dell'intesa hanno fatto sì la situazione rimanesse incerta.

Inoltre, un altro aspetto primario che occorre rilevare è che proprio la mancanza di un disegno organico per l'approvazione dell'intesa ha fatto sì che lo Stato e le Regioni, nel procedimento per l'ottenimento dell'autonomia differenziata, abbiano seguito il modello delle intese utilizzato tra lo Stato e le confessioni religiose acattoliche³⁰⁸.

4.3.4. L'approvazione della legge

La quarta e ultima parte del procedimento che viene descritto dall'articolo 116, comma tre, della Costituzione è quello inerente all'approvazione. Secondo il dettato costituzionale, il ruolo del Parlamento dovrebbe essere quello di approvare una legge che dovrebbe replicare il contenuto dell'intesa raggiunta tra lo Stato e la Regione interessata dal procedimento.

³⁰⁵ più volte richiamato nel corso di questo elaborato.

³⁰⁶ Come gli Accordi preliminari e le Bozze di intesa.

³⁰⁷ R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 5/2019, pubblicato il 6 marzo 2019, pag. 3.

³⁰⁸ Si rimanda al § 3.5 del capitolo III dell'elaborato.

4.4 Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato

Nell'analisi sui profili procedurali per l'ottenimento del regionalismo differenziato è stato deliberatamente tralasciato un aspetto: il ruolo del Parlamento, per il quale si ritiene necessaria una trattazione a parte. Secondo il dettato costituzionale, dal momento che l'intesa è il frutto della negoziazione tra la Regione interessata e lo Stato, alle due Camere spetterebbe esclusivamente il ruolo di adottare, replicando fedelmente, il testo dell'intesa. In quest'ultimo paragrafo si andrà ad analizzare in maniera più specifica il ruolo del Parlamento, cercando di soffermarsi su alcune problematiche insite nel procedimento di differenziazione di cui all'articolo 116, comma tre, della Costituzione come, ad esempio, la questione dell'emendabilità.

La dottrina, specie negli ultimi due anni, si è spesso soffermata sul ruolo che il Parlamento dovrebbe avere nel procedimento³⁰⁹. La prima questione che occorre affrontare è se la legge che verrebbe approvata al termine del procedimento di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione sia da considerare in senso sostanziale o formale. Ovvero “se l'attribuzione di forme differenziate di autonomia consegua dall'intesa o dalla legge rinforzata”³¹⁰. Si tratta di un aspetto che dovrebbe essere risolto al più presto, in modo da colmare il vuoto normativo.

Su questo punto la Costituzione offriva tre possibili modelli. Il primo, già analizzato, è quello dato dall'articolo 8 della Costituzione relativo all'approvazione dell'intesa tra lo Stato italiano e le confessioni acattoliche; il secondo dato dall'articolo 80 della Costituzione relativo alle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; infine, l'ultimo dato dal vecchio testo dell'articolo 123 della Costituzione³¹¹, relativo all'approvazione degli statuti regionali. I tre modelli appena descritti, però, presentano un tratto in comune con il procedimento di cui all'articolo 116, comma tre della Costituzione. Infatti, il “principio bilaterale”³¹² dell'intesa tra il Governo e la Regione interessata, rende difficile l'emendabilità del disegno di legge di approvazione della stessa³¹³ ad opera

³⁰⁹ La letteratura recente è molto ampia, qui si riportano su tutti: R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 5/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 6/ 2019; S. PAJINO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, fascicolo 5/2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 8/2019.

³¹⁰ R. DICKMANN, *Note ... op. cit.*, pag. 3.

³¹¹ Nella formulazione antecedente alla novella del Titolo V del 2001.

³¹² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 6/ 2019 pubblicato il 20 marzo 2019, pag. 27.

³¹³ *Ibidem*.

del Parlamento. Si tratta di un problema strettamente procedurale. Dato per assodato che l'approvazione della legge deve obbligatoriamente passare per l'Assemblea legislativa, e che essendo una legge rinforzata, deve poter contare su una maggioranza assoluta, suscita delle perplessità il ruolo del Parlamento, in quanto questo non può essere ridotto a scegliere se far passare o meno la legge, prendendo o lasciando nella sua totalità il contenuto dell'intesa, senza poter rivedere in alcun modo il suo contenuto³¹⁴; né è ipotizzabile una situazione in cui le Camere siano completamente libere di modificare i contenuti dell'intesa, in quanto verrebbe meno la natura bilaterale del procedimento³¹⁵, di cui sopra.

La dottrina ha provato a individuare delle possibili soluzioni³¹⁶ compatibili con l'enunciato dell'articolo 116, comma tre, della Costituzione.

Le prime due ipotesi partono dal presupposto che la fonte di legittimazione della differenziazione sia da attribuire all'intesa, mentre nella terza la fonte di legittimazione è la legge. La prima ipotesi si collega con quanto affermato poco sopra. Infatti, la legge rinforzata sarebbe delimitata solo rispetto all'intesa stipulata tra Governo e Regione interessata. In questo caso il Parlamento voterebbe, a maggioranza assoluta, direttamente la legge, a cui sarebbe allegata l'intesa che non sarebbe, di fatto, emendabile. La seconda ipotesi, prenderebbe spunto da quella appena descritta, ma per dare una maggiore centralità al Parlamento si potrebbe introdurre una fase antecedente la votazione in cui sia la Camera dei deputati che il Senato della Repubblica ricevano le bozze dell'intesa. In questo modo entrambe le Camere potrebbero prenderne visione e sollevare dubbi o critiche al Governo che potrebbe rinegoziarle nuovamente con la Regione. Una volta giunti alla bozza finale, le Camere potrebbero votare la legge con il testo dell'intesa allegato. Infine, un'ultima soluzione potrebbe essere quella che prevede l'intesa trasformata in un disegno di legge che ne riprodurrebbe l'articolato³¹⁷. Il disegno di legge in questione dovrebbe poi essere discusso e approvato articolo per articolo.

La dottrina, quasi all'unanimità, concorda con il fatto il ruolo che dovrebbe ricoprire il Parlamento in merito alla procedura dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione debba essere centrale proprio a causa della natura atipica della legge di differenziazione che consta di due elementi

³¹⁴ In quanto ridurrebbe di molto i margini di manovra delle due Camere, almeno da un punto di vista politico, con conseguenti ripercussioni sulla tenuta del principio unitario.

³¹⁵ S. PAJINO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 5/2020, pubblicato il 4 marzo 2020, pag. 96.

³¹⁶ Si fa riferimento alle proposte che ha effettuato e analizzato R. DICKMANN in *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 5/2019.

³¹⁷ Unito alle coperture finanziarie e alle disposizioni di attuazione.

che la differenziano dalle leggi ordinarie: l'aver come base del testo un'intesa e la maggioranza richiesta per l'approvazione³¹⁸.

I problemi relativi all'attuazione e ai profili del regionalismo differenziato sono molteplici. Spesso sono causati da vuoti normativi o sono derivanti dalla dubbia interpretazione delle norme che ne disciplinano i contenuti. Sarebbe auspicabile che il legislatore nazionale, in accordo con le Regioni interessate, provveda a riempire i vuoti normativi al più presto in modo da poter garantire un procedimento lineare per l'ottenimento del regionalismo differenziato. In caso contrario si rischierebbe di andare incontro ad una serie di conseguenze che avrebbero nella cattiva attuazione dell'autonomia differenziata la propria causa, come un nuovo ruolo attivo della Corte costituzionale che, come è stato osservato nel corso dei capitoli scorsi, ha dovuto più volte intervenire, tramite sue sentenze, per enunciare principi che sono andati a compensare le mancanze dello Stato. In una simile situazione, il rischio più grande potrebbe essere una cattiva gestione delle materie differenziate, che scoraggerebbe altre Regioni, magari meno virtuose, ad attuare la differenziazione.

³¹⁸ M. OLVETTI, *op. cit.* pag. 34.

CONCLUSIONI

Da quando il corpo elettorale ha confermato, in seguito al referendum avvenuto nell'ottobre del 2001, la riforma del Titolo V, uno dei punti su cui maggiormente si è concentrato il dibattito politico e accademico è stato quello inerente al regionalismo differenziato e ai suoi profili procedurali secondo l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Tuttavia, oggi, a quasi vent'anni dall'introduzione dell'articolo 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il testo dell'articolo 116, non si è ancora giunti alla conclusione e alla completa attuazione del Titolo V. Sono molteplici le cause che possono essere ricondotte alla situazione attuale. Si tratta di fattori sia esogeni che endogeni al nostro sistema istituzionale.

Con riferimento alle cause esogene è doveroso citare sia la crisi economica della seconda metà degli anni Duemila che l'attuale pandemia da Covid-19, le quali hanno richiesto la quasi totalità degli sforzi sia dello Stato che delle Regioni, per far fronte nel primo caso ad una serie di politiche atte al contenimento della spesa e al risanamento della finanza pubblica, e nel secondo caso risposte efficienti sia sul piano sanitario che su quello economico-sociale.

Le cause endogene, invece, sono state più numerose. Innanzitutto, l'introduzione nel nostro ordinamento di un nuovo tipo di Regione, diversa sia da quella ordinaria, sia da quella speciale che ha portato una frattura tra le opinioni in merito sia sul piano politico che su quello della dottrina. Il dissenso riguarda due frange di gruppi: coloro che sono favorevoli e coloro che sono contrari alla differenziazione; tra chi sostiene che, con l'attuazione dell'istituto, il divario tra il Nord e il Sud del paese, già ampio, crescerebbe ancora di più e si potrebbe mettere a rischio l'unità nazionale e chi, invece, è convinto che sia una possibilità per aumentare l'efficienza e responsabilizzare maggiormente gli enti regionali. In secondo luogo, il legislatore statale, fin dalla novella del 2001, ha temuto che la riforma fosse troppo federale, o comunque che desse troppa libertà alle Regioni, e per questo motivo sono state presentate due riforme costituzionali nell'arco di dieci anni che, nonostante fossero diverse sotto molti punti di vista, si ponevano come obiettivo un riaccostamento di funzioni, con conseguente contrazione del campo del regionalismo differenziato. Infine, un'ulteriore problematica è data dai vuoti normativi che molto spesso sono stati presenti nel nostro ordinamento, anche nel caso dell'autonomia differenziata. Ciò porterebbe ad una serie di ripercussioni, come gli interventi della Corte costituzionale che sarebbe chiamata, come già avvenuto nel corso degli anni passati, ad intervenire con le sue sentenze per colmare la mancanza delle norme attuative, o per

individuare dei principi che potrebbero allontanare il modello regionale da come è previsto dalla costituzione.³¹⁹

Se i vuoti normativi hanno avuto un impatto così forte in un sistema collaudato come quello delle Regioni nel corso degli Ottanta e Novanta, non si sa bene cosa aspettarsi dall'intervento della Corte in un caso come quello del regionalismo differenziato – il cui procedimento non si è ancora concluso – che, sebbene sia stato introdotto in Costituzione ben venti anni fa è solo negli ultimi anni che ha subito un vero e proprio tentativo di attuazione³²⁰.

Ulteriori problematiche che si sono volute sottolineare nel corso dell'elaborato sono da individuare nel fatto che, sebbene la procedura sia descritta all'interno dell'articolo 116, comma tre, della Costituzione, essa si limiti a enunciare i vari passaggi istituzionali, ma di fatto, manchi ancora oggi una legge organica che disciplini in modo rigoroso il procedimento di attuazione. Un tentativo, come si è visto, è stato fatto nel dicembre del 2019 dal disegno di legge Boccia³²¹, ma che tutt'ora non è giunto a compimento. Infine, un'ultima problematica che si è voluta sottolineare, individuata dalla dottrina più recente, è quella relativa al ruolo del Parlamento. La dottrina, quasi all'unanimità, è concorde nel sottolineare che l'Assemblea legislativa debba avere un ruolo centrale nel procedimento trattandosi di una legge rinforzata, tuttavia, gli studiosi, sono stati meno concordi circa le soluzioni da adottare. Le ipotesi sollevate da Dickmann³²² e già analizzate nel corso dell'ultimo capitolo, sono parse, a mio avviso, quelle più appropriate e puntuali.

Credo che, alla luce di quanto analizzato nel corso dell'elaborato, sia fondamentale permettere alle Regioni di ottenere l'autonomia differenziata in modo da renderle più efficienti e responsabili. Tuttavia, affinché questo possa avvenire è necessario che il legislatore nazionale e i diversi legislatori regionali riescano a raggiungere un accordo per definire nel dettaglio una procedura di attuazione omogenea per tutte le Regioni, che sia in grado di ottemperare tutti gli interessi delle parti coinvolte e che dia la certezza del ruolo del Parlamento, in modo che il regionalismo differenziato diventi una grande possibilità per il nostro paese e non un'altra occasione sprecata.

³¹⁹ Già prima della riforma del Titolo V si assistette a numerosi interventi della Suprema Corte che hanno allontanato il modello regionale da quello previsto dai Padri costituenti nel 1948 e questo rese necessario l'intervento di una modifica costituzionale.

³²⁰ Va ricordato che già nei primi anni del Duemila ci furono dei timidi tentativi da parte di alcune Regioni di avviare la procedura per l'attuazione del Regionalismo ma che non ebbero seguito.

³²¹ Recante "disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata".

³²² In R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 5/2019, pubblicato il 6 marzo 2019

BIBLIOGRAFIA

Libri di testo

- A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, undicesima edizione, Il Mulino, 2020.
- R. BIFULCO, *Le regioni. Un bilancio*, seconda edizione, Il Mulino, 2014.
- P. CARROZZA, *La legge sul federalismo fiscale. Alcuni spunti di riflessione*, Giappichelli, 2011.
- M. COTTA – L. VIRZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, terza edizione, il Mulino, 2016.
- A. D'ATENA, *Diritto regionale*, quarta edizione, G. Giappichelli Editore, 2019.

Paper

- AA.VV., *Commissione per le riforme costituzionali – relazione finale*, presentata il 17 settembre 2013, capitolo terzo.
- ASTRID AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Roma, marzo 2002.
- C. BERGONZINI, *Fondi vincolati, interventi strutturali dello Stato e competenze delle Regioni: le conseguenze della natura sostanziale della legge di bilancio e del <<principio di anticiclicità>>*, in *Le Regioni*, fascicolo n. 4, luglio – agosto 2018.
- R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pubblicato il 17 dicembre 2019.
- B. CARAVITA, *un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 13/2019, pubblicato il 22 giugno 2019.
- B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 22/2005, pubblicato il 1° dicembre 2005.
- E. CATELLANI, *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*, fascicolo n. 2/2018.
- Contratto per il governo del cambiamento (https://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf)
- F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, fascicolo n. 4, luglio-agosto 2017.
- G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, fascicolo n. 1/2020, pubblicato il 6 marzo 2020

- A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, pubblicato il 26 giugno 2015.
- E. DE MARCO, *Le vicende del regionalismo italiano nel ricorrente divario tra Costituzione e realtà*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 6 novembre 2003.
- F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2020.
- E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL, tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 5/2018, pubblicato il 28 febbraio 2018.
- R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (e integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in *Federalismi.it*, fascicolo n.12/2003.
- R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 5/2019, pubblicato il 6 marzo 2019.
- L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.
- G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, fascicolo n. 1/2001.
- C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Blog de la Revista catalana de dret públic*, 15 settembre 2015 <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/09/15/una-indivisibile-ma-garantista-dellautonomia-differenziata-la-repubblica-italiana-in-una-recente-pronuncia-della-corte-costituzionale-sulle-leggi-regionali-venete-nn-15-e-16-del-2014/>.
- L. FUCITO e M. FRATI (a cura di), *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Servizio studi del Senato, dossier n. 45, luglio 2018.
- L. FUCITO e M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Servizio studi del Senato, dossier n. 104/1, marzo 2019.
- L. FUCITO e M. FRATI (a cura di), *Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato*, in *Servizio studi del Senato – Nota breve*, n. 187 del 2017.
- L. FUCITO, M. FRATI (a cura di), *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Servizio studi del Senato, dossier n. 16, maggio 2018.

- E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3 e il riequilibrio del regionalismo italiano*, in *Rivista Italianeuropei*, n. 1/2010, pubblicato il 10 febbraio 2010.
- S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, fascicolo 4, luglio-agosto 2017.
- S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2020.
- L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, fascicolo 21 del 2019, pubblicato il 27 novembre 2019.
- M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 6/ 2019 pubblicato il 20 marzo 2019.
- V. ONIDA, *Dopo il referendum: quali riforme per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, pubblicato il 12 luglio 2006.
- S. PAJINO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 5/2020, pubblicato il 4 marzo 2020.
- L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III.
- 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*, fascicolo n. 2/2018, pubblicato il 21 aprile 2018.
- *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, pubblicata il 12 aprile 2013, composta da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante.
- M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020.
- G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, fascicolo 1, gennaio-febbraio 2019.
- A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti Regionali*, pubblicato in data 11 gennaio 2020.
- F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, pubblicato il 12 ottobre 2020.

- 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 *Federalismi.it*, fascicolo 18/2018, pubblicato il 26 settembre 2018.

Leggi e sentenze

- Corte costituzionale, Sent. n. 303 del 2003.
- Corte costituzionale, Sent. n. 242. del 1997.
- Corte costituzionale, Sent. n. 118 del 2015.
- Corte costituzionale, Sent. n. 251 del 2016.
- Corte costituzionale, Sent. n. 61 del 2018.
- L. cost. recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2005 n.269.
- Articolo 117, comma 5 del testo costituzionale della riforma Renzi-Boschi.
- Risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale del Veneto, approvata con deliberazione n. 145/2012.
- Regione Veneto, legge regionale n. 15 del 2014.
- Regione Veneto, legge regionale n. 16 del 2014.
- Regione Lombardia, Deliberazione n. X/1645 del Consiglio regionale.
- Regione Emilia-Romagna, Risoluzione n. 5600 (fonte: Bur della Regione Emilia-Romagna <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=0d12d6a07164496d81150d9dfb0aeb49>).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna.*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia.*
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto.*
- *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna.*
- *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Lombardia.*

- *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto.*
- Disegno di legge “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata” (d.d.l. Boccia).

RIASSUNTO

Il modello regionale ha fatto la sua comparsa tra le forme di stato con la breve ma fondamentale esperienza della Seconda repubblica spagnola che copre gli anni che vanno dal 1931 al 1939, aprendo di fatto una nuova via che si pone a metà tra la forma di stato federale, tipica degli Stati Uniti e quella centralizzata tipica dello stato francese.

Sebbene concepite in un modo differente rispetto a quello che siamo abituati a pensare oggi, il modello regionale ha da sempre affascinato la classe dirigente del nostro paese. Fin dai tempi dell'Unità nazionale, infatti, importanti e illustri politici come Urbano Rattazzi o Marco Minghetti hanno posto l'accento sulla forma da dare al neonato Regno italiano. Tuttavia, viste le modalità con cui si era venuta a costituire l'Unità nazionale, i timori di un'ipotetica frammentazione del territorio hanno costituito un freno alla realizzazione del disegno regionale. Anche dopo la fine della Prima guerra mondiale, la costituzione di un disegno regionale ha fatto parte del programma politico del Partito popolare italiano di don Luigi Sturzo, ma la dittatura fascista che da lì a poco si sarebbe affermata, era incompatibile con la realizzazione del disegno regionale. Sarà necessario aspettare la fine della Seconda guerra mondiale affinché si rompa con la tradizione centralistica del passato e si affermi il disegno regionale. La scelta del modello regionale da parte dell'Assemblea costituente è stato l'esito di diverse mediazioni politiche, sociali e demografiche tra le differenti componenti partitiche dell'Assemblea costituente che si è trovata a lavorare in un contesto estremamente complesso, caratterizzato dalle fratture presenti sul territorio nazionale.

Il regionalismo italiano si è ispirato sia al modello di matrice spagnola della Seconda repubblica, che dalle suggestioni federaliste dell'Europa centrale. Infatti, dall'esperienza spagnola sono derivate la tecnica usata per il riparto delle competenze, la presenza della categoria delle Regioni ad autonomia speciale e la mancanza di una camera rappresentativa delle Regioni.

Al modello federale, invece, è riconducibile la costituzionalizzazione della disciplina delle competenze che per le Regioni ordinarie è prevista direttamente dalla Costituzione mentre per quelle a statuto speciale è stabilita dai singoli statuti regionali che hanno, tuttavia, la stessa "forza costituzionale". Ciò nonostante, sarebbe riduttivo ricondurre il modello regionale italiano solo all'insieme dei modelli dai quali ha tratto ispirazione, in quanto il fenomeno del regionalismo in Italia, si presenta come un modello nuovo che si è arricchito nel corso degli anni con nuove prassi, interpretazioni e leggi fino al punto in cui si è resa necessaria, nel corso degli anni Novanta, una riforma dell'intero Titolo V.

Tra le novità della Costituzione del 1948, l'introduzione del modello regionale ha rappresentato uno degli aspetti più rilevanti del lavoro dei Padri costituenti. Gli organi della Regione

sono descritti dagli articoli 121 e 122, i quali determinano che al Consiglio regionale è attribuita la funzione legislativa, statutaria, la mozione di sfiducia, l'iniziativa legislativa e iniziativa referendaria statale. Alla Giunta regionale, i cui membri erano scelti tra quelli del Consiglio regionale, è attribuita la funzione esecutiva e il Presidente della Giunta regionale che è posto in una posizione di supremazia rispetto agli altri componenti della Giunta e che rappresenta la Regione nel suo insieme. Prima della novella del 2001, la ripartizione delle funzioni era formulata dall'articolo 117 della Costituzione, in modo da individuare in modo tassativo le competenze legislative spettanti alle Regioni ordinarie, individuando al contempo i limiti espliciti ai quali le Regioni dovevano sottostare. Per le Regioni a statuto speciale, invece, la questione era diversa. Infatti, queste ultime godevano di una maggiore libertà che permetteva loro di prescindere dai limiti delle regioni ordinarie, rendendole di fatto le uniche titolari della competenza legislativa che lo statuto regionale conferiva loro.

Le funzioni amministrative, individuate dall'articolo 118 della Costituzione, erano basate sul principio del parallelismo amministrativo.

Al modello del regionalismo italiano non sono state risparmiate pesanti valutazioni da parte di autorevoli esponenti politici, una delle critiche più feroci ha fatto riferimento ai continui ritardi di attuazione del modello regionale. In effetti, sebbene la Costituzione sia entrata in vigore nel gennaio del 1948, le Regioni sono state istituite solamente a partire dal 1970. Il periodo temporale che va dal 1971 al 1978 si è caratterizzato dal tentativo di estendere il più possibile le competenze regionali. Proprio in quegli anni sono stati effettuati i primi due grandi trasferimenti di funzioni. Il primo, nel 1972, ha destato molte polemiche in quanto mancava di un disegno organico di base e lo Stato, nel trasferire le materie, ha cercato per mantenere molte delle sue competenze in nome dell'interesse nazionale. La seconda ondata di trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni è avvenuta nel 1977, in un clima certamente più pacato rispetto alla prima e anziché la tecnica del ritaglio è stata utilizzata quella del trasferimento per settori organici di materie. Tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta si è assistito ad una trasformazione del modello regionale ad opera sia di fattori endogeni che di fattori esogeni, come il massiccio intervento della Corte costituzionale e l'evoluzione del diritto unionale. In tale contesto caotico, aggravato ancora di più dalla crisi dei partiti della cosiddetta Prima repubblica, scoppiata in seguito all'inchiesta Mani pulite, è apparsa inevitabile una modifica della Costituzione.

La riforma del Titolo V è stata approvata in seguito al primo referendum costituzionale della storia italiana e si pone come punto di svolta centrale all'interno dell'evoluzione del modello regionale in Italia. Gli intenti della riforma sono stati diversi: si è cercato di ricucire la realtà regionale con il testo costituzionale e di modernizzare lo Stato migliorando il rapporto tra quest'ultimo e le Regioni anche alla luce dei numerosi cambiamenti che sono avvenuti in sede europea.

Sono stati numerosi gli articoli della Costituzione ad essere stati modificati profondamente dalla riforma. Ad esempio, l'articolo 117 come formulato dopo la modifica costituzionale, ha tratto ispirazione dalle costituzioni federali per via del modo in cui sono state ripartite le competenze tra lo Stato e la Regione. Oggi prevede due elenchi: il primo che racchiude al suo interno le materie sulle quali è competente in via esclusiva lo Stato; il secondo che comprende tutte quelle materie che rientrano nella cosiddetta potestà legislativa concorrente tra Stato e Regione. A questi si aggiunge la clausola residuale a favore delle Regioni, contenuta nel quarto comma, che attribuisce alle Regioni tutte le altre materie non espressamente previste negli elenchi contenuti nei commi due e tre. La modifica è intervenuta anche su molti aspetti come le funzioni amministrative dell'articolo 118 o i meccanismi di controllo tra lo Stato e le Regioni. Deve essere sottolineato anche che, come per il modello previgente alla novella del 2001, la mancanza sia di norme transitorie che di meccanismi giuridici ha fatto sì che si rendesse necessario, nuovamente, l'intervento della Corte costituzionale che per risolvere, i contenziosi tra Stato e Regioni. In generale, la riforma del Titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha compiuto un importante passo in avanti, giungendo a una soluzione più federale, rispetto alla formulazione previgente del dettato costituzionale. Tuttavia, ad interessare maggiormente sono le modifiche avvenute agli articoli 116 e 119 della Costituzione che rappresentano il punto di partenza del regionalismo differenziato. È proprio l'articolo 116, che al suo terzo comma, dispone l'istituto e la procedura del regionalismo differenziato. Il procedimento è articolato in più fasi: inizialmente ci deve essere l'iniziativa da parte della Regione interessata, la quale deve sentire il parere degli enti locali presenti all'interno del suo territorio e, rispettando i limiti imposti dall'articolo 119, deve giungere ad un'intesa con lo Stato per poi essere, in ogni caso, approvata dal Parlamento nazionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

L'introduzione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione ha determinato l'insorgere di una serie di problematiche circa la sua attuazione, che riguardano un vasto numero di aspetti, come, ad esempio, i rapporti di forza che avrebbero le Regioni "differenziate" rispetto alle altre Regioni, o il fatto che il procedimento sembri essere ad appannaggio delle sole Regioni ordinarie, escludendo quelle a statuto speciale.

Un altro aspetto che deve essere tenuto in considerazione quando si analizza il fenomeno del regionalismo differenziato è quello del rispetto dei principi costituzionali. Essi devono ispirare il rapporto, talvolta complicato, tra i differenti organi multilivello e dovrebbero guidare l'azione dei diversi legislatori, regionali e statali. Tra questi principi possono essere riportati il principio di equiordinazione dato dall'articolo 114 della Costituzione, quello di unità dell'ordinamento ricavato dall'articolo 5, la sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dell'articolo 118 che disciplinano le funzioni amministrative e quello di leale collaborazione, nominato nell'articolo 120.

La riforma del Titolo V ha rappresentato per l'ordinamento italiano una svolta in senso federale. Questa situazione, che ha coinciso con una maggiore autonomia delle Regioni e che ha introdotto l'istituto del regionalismo differenziato, ha comportato una preoccupazione sempre più crescente all'interno della classe politica di quegli anni. Tali preoccupazioni, unite anche alla mancata attuazione di alcune disposizioni contenute all'interno della riforma, hanno fatto in modo che il legislatore statale abbia cercato a più riprese di modificare l'assetto regionale con lo scopo di riaccentrare nuovamente le funzioni in mano allo Stato. Il primo tentativo di modifica è stato fatto dal centro destra nel corso della XIV legislatura.

La riforma andava a modificare la Seconda parte della Costituzione. Infatti, avrebbe operato una redistribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, con un aumento delle materie appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato, avrebbe modificato il numero dei senatori che sarebbero passati dagli attuali 315 a 252, ma, al contempo, il Senato sarebbe stato trasformato in una camera che si sarebbe occupata degli interessi regionali dato il rapporto tra i senatori e i rispettivi Consigli regionali. Ciò avrebbe portato ad un superamento del bicameralismo paritario. Nonostante la riforma sia stata bocciata dal corpo elettorale nel giugno del 2006, può essere considerata come un punto di svolta all'interno del regionalismo italiano. Infatti, per la prima volta dall'approvazione del Titolo V, il fenomeno del regionalismo tornò al centro dell'opinione pubblica e del dibattito politico e, tramite la consultazione, si è cercato di capire quali avrebbero dovuto essere gli snodi futuri del regionalismo in Italia.

Dopo la bocciatura referendaria della riforma voluta dal centro destra nel giugno del 2006, si è aperta una fase di stallo nei confronti di una nuova evoluzione del regionalismo in Italia. A complicare la situazione si è aggiunta anche la crisi economico finanziaria del 2008 che ha colpito l'Europa giustificando una nuova stagione di centralismo statale. La stessa Corte costituzionale, dato il momento di grande confusione generato dalla crisi economica, ha sostenuto più volte che le "incursioni legislative" da parte dello Stato sono avvenute seguendo il principio di leale collaborazione, al fine di garantire una risposta unitaria alla crisi economica e in attesa della fine di questa. In quel periodo sono state avviate una serie di politiche con lo scopo di ridurre la spesa pubblica, attraverso un regime di contenimento delle finanze. Nonostante gli anni della crisi e i tagli che le Regioni hanno subito, esse si sono dimostrate come degli organi virtuosi che, in alcuni casi sono stati in grado di contrastare meglio e con meno sperpero di risorse rispetto allo Stato la negativa situazione economica.

La crisi economica della seconda metà degli anni Duemila ha anticipato uno dei momenti più complessi della vita politica italiana. Nel mese di febbraio del 2013 si sono tenute le elezioni politiche per il rinnovo del Parlamento, ma dalle urne non è uscita una maggioranza chiara in nessuna delle

due Camere. Per la prima volta nella storia repubblicana una maggioranza dei parlamentari ha chiesto al Presidente della Repubblica uscente se fosse disposto ad assumere un secondo mandato. Il rieletto Presidente Napolitano, di fronte ad un quadro politico così complicato, ha deciso di dare vita ad un comitato per le materie sociali ed economiche e uno per le riforme istituzionali. Quest'ultimo ha elaborato sei differenti ambiti di intervento tra cui figuravano anche il riparto delle funzioni e poteri delle Regioni e il federalismo fiscale. Nonostante il poco tempo che ha avuto a disposizione la commissione, il lavoro svolto è stato sufficiente per aprire ancora una volta il dibattito sulle riforme costituzionali. Con l'insediamento del nuovo governo guidato da Enrico Letta è stata creata una nuova commissione con il compito di individuare i principali ambiti di intervento nella Costituzione e proporre eventuali soluzioni. Tra i punti toccati dalla commissione voluta da Enrico Letta vi è stato nuovamente il controverso rapporto tra lo Stato e le Regioni con particolare riferimento alla ripartizione delle competenze legislative tra le Regioni e lo Stato. Il Governo Letta ha avuto una vita breve, fino al 22 febbraio 2014 quando il nuovo Presidente del Consiglio è diventato Matteo Renzi che ha continuato sulla strada delle modifiche costituzionali. Anche grazie ai lavori delle Commissioni che hanno lavorato nel corso del 2013, il seme del centralismo statale non ha cessato mai di essere una tentazione per i Governi che si sono succeduti nel corso degli anni. Anche il neonato governo Renzi ha cercato di attuare un disegno organico che mirava a modificare la Repubblica e le sue istituzioni. Come per la riforma voluta dal centro destra, anche la riforma Renzi-Boschi ha cercato, di superare il bicameralismo perfetto, trasformando il Senato della Repubblica in un Senato delle regioni. Il dibattito che ha accompagnato l'intera vicenda lungo i tre anni del Governo Renzi è stato particolarmente aspro e in pochi casi si è mantenuto un atteggiamento obiettivo. I cittadini si sono recati alle urne il giorno 4 dicembre del 2016, quando la maggioranza degli elettori ha bocciato la riforma e l'idea centralista che l'accompagnava. Contemporaneamente alle vicende relative al Governo Renzi e al tentativo di ricentralizzare il potere legislativo nelle mani dello Stato, le Regioni Veneto, Regione Lombardia ed Emilia-Romagna si sono fatte promotrici di una "resistenza" alle spinte centralistiche del Governo. Infatti, mentre il governo Renzi diveniva operativo e approntava nelle due Camere le discussioni finalizzate alla riforma costituzionale, le Regioni sopracitate hanno iniziato a mettere in atto una controffensiva alle spinte centralistiche dello Stato. In realtà, già prima della riforma Renzi-Boschi, Toscana, Veneto, Lombardia e Piemonte hanno provato ad intraprendere dei percorsi per giungere all'ottenimento delle ulteriori forme di autonomia previste dal dettato costituzionale, ma senza riuscirci in quanto le procedure non hanno avuto nessun seguito.

Con la legge n. 15 del 2014 della Regione Veneto è stato conferito al Presidente della regione Luca Zaia, l'incarico di instaurare con il Governo un negoziato volto a indire un referendum consultivo per conoscere la volontà dell'elettorato circa la possibilità di ottenere le ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La legge n. 15 del 2014 aveva individuato cinque quesiti da proporre, a cui se ne è aggiunto un sesto per mezzo della legge regionale n. 16 del 2014. Tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri ha deciso di fare un ricorso dinanzi il giudice costituzionale per promuovere l'incostituzionalità delle due leggi regionali. Con la sentenza n. 118 del 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali cinque dei sei quesiti ma ha confermato la possibilità di un eventuale referendum consultivo regionale, in quanto collocato al di fuori del procedimento previsto dall'articolo 116 della Costituzione. La possibilità di indire un referendum è stata colta da Lombardia e Veneto che nella giornata del 22 ottobre del 2017 hanno sottoposto ai rispettivi cittadini un quesito volto a conoscere la loro volontà. Come era lecito aspettarsi, i risultati della consultazione sono stati una celebrazione alla voglia dell'autonomia differenziata. Forti anche del favore popolare, Veneto e Lombardia, a cui si è aggiunta anche l'Emilia-Romagna, hanno avviato ufficialmente le trattative con il Governo per l'ottenimento dell'autonomia differenziata. Le tre Regioni di cui sopra sono giunte alla firma con il Governo Gentiloni, pochi giorni prima della fine della XVII legislatura, degli Accordi preliminari, una figura non prevista in Costituzione ma che serviva servita come base per ulteriori trattative da effettuare con il Governo al fine di giungere ad un'intesa che poi sarebbe stata votata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento. Pochi giorni dopo la firma degli Accordi preliminari si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Parlamento, le quali hanno visto uno stravolgimento nella compagine di governo. Il Governo che è succeduto a quello di Gentiloni, è stato quello guidato da Giuseppe Conte, ovvero il frutto di un accordo di tra il Movimento cinque stelle e la Lega. La situazione era molto favorevole alle Regioni dato che la Lega da sempre si è battuta per l'autonomia differenziata, fino a farne uno dei suoi cavalli di battaglia. Le Regioni, forti di questa nuova situazione favorevole, hanno deciso di riaprire le trattative con il Governo al fine di aumentare il numero delle materie oggetto della differenziazione. Tra il febbraio e il maggio del 2019 sono stati raggiunti gli accordi per un nuovo documento: le Bozze di intesa, che nel luglio del medesimo anno sono entrate in Consiglio dei Ministri. Tuttavia, durante l'estate si è aperta una crisi di governo che ha portato alle dimissioni dell'esecutivo e ha fatto uscire la Lega dalle compagini del governo.

Il nuovo esecutivo ha visto Francesco Boccia come nuovo ministro per gli affari regionali e le autonomie. Fin da subito ha compreso l'importanza di avere una legge omogenea che specificasse e meglio definisse tutti i passaggi necessari per il raggiungimento dell'autonomia differenziata dal momento che, oltre Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna quasi tutte le altre Regioni a statuto ordinario, eccezion fatta per l'Abruzzo hanno avviato trattative più o meno ufficiali con il Governo al fine di giungere anche loro all'ottenimento dell'autonomia differenziata. Il ministro Boccia ha presentato, nel mese di dicembre del 2019, un disegno di legge recante "disposizioni per l'attuazione

dell'autonomia differenziata". Tuttavia, lo scoppio della pandemia da COVID-19 ha costretto il Governo e le Regioni a concentrare i loro sforzi al fine di contrastare con efficacia la crisi epidemiologica, causando una nuova battuta d'arresto nei confronti del procedimento del regionalismo differenziato.

Oltre alla politica, anche la dottrina si è occupata molto del fenomeno del regionalismo differenziato analizzandone aspetti positivi ed eventuali criticità. In particolar modo, negli ultimi anni è emerso una problematica concernente il ruolo che il Parlamento dovrebbe avere nel procedimento per l'attuazione dell'istituto del regionalismo differenziato. La dottrina è stata concorde nel riconoscere che l'assemblea legislativa debba avere un ruolo centrale all'interno del procedimento, tuttavia, non risulta facile individuare una soluzione che sia rispettosa del principio di bilateralità del procedimento in esame.

RINGRAZIAMENTI

Quando si arriva alla fine di un percorso durato cinque anni che ti ha cambiato molto e ti ha permesso di incontrare molte persone, sono doverosi dei ringraziamenti. L'università mi ha permesso di fare moltissime esperienze che porterò dentro di me per tutta la vita. Qualcuno mi scuserà se non sarà presente nella lista che segue, ma le persone che dovrei ringraziare sono davvero molte.

A Samantha e Mauro, mamma e papà. Voi che per primi avete creduto in me e che mi avete sempre spronato a dare il massimo in ogni situazione. Mi avete insegnato a non abbattermi di fronte alle difficoltà perché, in fondo, le cose gravi della vita sono altre. A voi va il mio più grande ringraziamento perché senza di voi tutto questo non sarebbe stato possibile.

A Sebastiano, mio fratello e primo confidente. Grazie per tutti i momenti di svago che abbiamo passato insieme. Mi hai fatto capire che l'importante non è tanto la quantità di tempo passata insieme ma la qualità.

A Gerardo e Alessandro, gli amici con cui ho condiviso praticamente ogni singolo giorno della mia vita universitaria. Grazie di tutto. Per le giornate intere passate tra Romania e Pola, per le ore di studio e di sclero di questi anni. Grazie per tutte le partite a ping-pong e il numero improbabile di caffè che abbiamo condiviso. Senza di voi tutto questo non sarebbe stato lo stesso.

Un ringraziamento anche ai miei più vecchi amici Federica, Sarah, Lorenzo, Giovanni, Riccardo e Alessandro che nonostante le strade diverse che abbiamo preso negli ultimi anni, siete sempre stati al mio fianco, pronti a incoraggiarmi con una pacca sulla spalla e uno spritz.

Infine, ultima, ma non per importanza, un grazie anche ad Algisa, per l'aiuto, la pazienza e l'affetto e che ha saputo provare nei miei confronti in questi ultimi mesi.