

## **Il regionalismo differenziato tra dato costituzionale e prime proposte di attuazione**

**di Luigi D'ANGELO\***

**SOMMARIO:** **1.** La compatibilità con i principi costituzionali dell'autonomia differenziata. **2.** I limiti costituzionali dell'autonomia differenziata. **3.** I procedimenti di differenziazione regionale.

**ABSTRACT:** *Differentiated regionalism is one of the most topical issues in the Italian legal landscape. The purpose of this article is to analyze the compatibility of differentiated regionalism with constitutional principles, highlighting the limits of differentiated autonomy. At last the present work will focus on enforcement proposal and proceedings of regional differentiation.*

### **1. La compatibilità con i principi costituzionali dell'autonomia differenziata.**

Lo scenario introdotto dall'art 116 comma 3 Cost. qualificato dalla dottrina come regionalismo differenziato<sup>1</sup>, clausola di asimmetria<sup>2</sup> o anche clausola di differenziazione<sup>3</sup>, disciplina un procedimento fondato su più fasi: l'iniziativa della regione interessata, la consultazione con enti locali, l'intesa tra la regione e lo Stato e l'approvazione della legge con maggioranza assoluta. Seguendo suddetto procedimento, con legge ordinaria si andrebbe ad attribuire nuove competenze esclusive alle regioni, in deroga all'assetto costituzionale previsto dall'articolo 117 Cost.<sup>4</sup>. Tale articolo, con la riforma del titolo V della Costituzione, con il

---

\* Dottore in giurisprudenza.

<sup>1</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il Regionalismo differenziato*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, 14.

<sup>2</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 89.

<sup>3</sup> Cfr. A.M. POGGI, *Esiste nel titolo V un principio di differenziazione oltre la clausola di differenziazione del 116 comma 3, Cost.?*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>10</sup> Nel caso specifico delle tre regioni che hanno sottoscritto accordi preliminari con il governo, Veneto e Lombardia hanno richiesto della facoltà di attribuzione di ulteriore autonomia in un numero di materie superiore rispetto alla richiesta dell'Emilia Romagna, che ha rivestito una condotta più moderata, salvo per le richieste nel settore proprio della sanità, le cui richieste appaiono molto più rilevanti proprio in considerazione di altri settori.

<sup>4</sup> Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 2018. 14.; A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*; in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 86

rovesciamento del criterio di enumerazione delle competenze, ha attribuito al comma due competenze enumerate per lo Stato, al comma tre competenze concorrenti Stato- Regioni e al comma successivo ha attribuito agli enti territoriali una competenza residuale in tutte le materie non espressamente elencate nei commi precedenti. Con la legge ordinaria, frutto del procedimento dell'art.116 comma 3, definita dagli addetti ai lavori come legge di autonomia negoziata, pur atipica e rafforzata<sup>5</sup>, proprio perché richiede un procedimento che si discosta dall' iter di formazione di legge ordinaria, non prevenendo nemmeno referendum abrogativo cui all'art 75 comma 2, si andrebbe a derogare così il sistema strutturato da una norma costituzionale. Nello specifico la deroga al regime delle competenze prevede in primo luogo un impedimento allo Stato di fissare linee guida sulle materie concorrenti e in secondo luogo permetterebbe alle stesse regioni di intervenire in alcune materie di competenza esclusiva statale; si andrebbe a trasferire alle regioni competenze legislative esclusive su materie quali: l'ambiente, la sanità e i beni culturali. Anche la "tutela della salute" rientra nelle materie in cui le regioni potrebbero ottenere maggiore autonomia; essa è oggetto di una competenza legislativa concorrente Stato- Regioni<sup>6</sup>. In tal caso non verrebbe rispettato l'iter ordinario che prevede che ogni modifica alla Costituzione deve essere assunta con legge costituzionale in attuazione dell'art. 138 Cost. con "due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi", con approvazione a maggioranza assoluta della seconda votazione. Se la legge nella seconda votazione ottiene la maggioranza dei due terzi allora non viene indetto un referendum; nel caso in cui ottiene invece la maggioranza assoluta può verificarsi un referendum "qualora nel termine di tre mesi dalla pubblicazione della deliberazione ne facciano domanda un quinto dei membri di una camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali". Tale aspetto ha messo in discussione la compatibilità della disposizione con i principi costituzionali in quanto suddetta regola potrebbe violare il principio di rigidità<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 12; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2019, 18; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'articolo 116 comma 3 della Costituzione*, cit., 98.

<sup>6</sup> Sicuramente l'attuale formulazione è più ampia della precedente che prevedeva competenza regionale per l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, sempre però nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e in armonia con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni.

<sup>7</sup>Cfr. tra i tanti L. ELIA Audizione, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione della I Commissione-permanente del Senato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 7 ss.; L.

E' altresì importante sottolineare come il caso descritto dall'art 116 comma 3 non rappresenta un ipotesi isolata<sup>8</sup>. L'art 122, all' ultimo comma, Cost., consente alle regioni ordinarie di derogare anche in questo caso ad una regola costituzionale, consente, di fatti, di derogare la regola dell'elezione del presidente della giunta regionale a suffragio universale e diretto<sup>9</sup>. Il procedimento che attribuirebbe alle regioni di diritto comune "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", per i motivi descritti, violerebbe il principio di rigidità<sup>10</sup>: proprio perché la deroga viene effettuata da un atto fonte<sup>11</sup> subordinato alla Costituzione. Tali ipotesi, anche quella prevista dall'art 122 ultimo comma della Costituzione, secondo l'interpretazione di autorevole dottrina, non violerebbero il principio di rigidità della Costituzione ma si tratterebbe di ipotesi in cui è la stessa carta costituzionale che consente la deroga a disposizioni costituzionali, trattandosi di "prescrizione cedevole per espressa previsione costituzionale"<sup>12</sup>. La fonte subordinata quindi, nel caso dell'art.116 comma 3 Cost. un atto fonte, risulta legittimata a derogare norme costituzionali dalla stessa carta costituzionale<sup>13</sup>; la

---

ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.

<sup>8</sup>Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit.18; A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*; cit., 12.

<sup>9</sup>L'articolo 122, ultimo comma, dispone: «Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta».

<sup>10</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, cit, 13.

<sup>11</sup>Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit.,18. Sul punto l'Autore ha espresso che: «L'art. 116 comma 3 nel disciplinare il procedimento necessario per l'approvazione della legge ad autonomia negoziata deve essere senza dubbio considerata una norma sulla produzione normativa e, quindi, atto fonte dell'ordinamento costituzionale capace di derogare, seppur limitatamente agli ambiti materiali previsti dalla Costituzione in merito alla ripartizione delle competenze».

<sup>12</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'articolo 116 comma 3 della Costituzione*. cit., 86.

<sup>13</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 14. L'autore ha evidenziato che: «Tuttavia, si ritiene che il processo non sia indenne dal rischio che la garanzia dell'unità, sia nelle materie di competenza concorrente, sia in quelle di competenza esclusiva statale verrebbe di un tratto spazzata via! In merito ci si pone i seguenti quesiti: può una legge, ancorché rinforzata ed atipica, modificare il regime delle competenze di cui all'art. 117 Cost.? Può di fatto, utilizzando l'istituto della deroga, svuotare le competenze concorrenti, così come immaginate nella formulazione ex art. 117, comma 3 Cost., ed azzerare il ruolo e le funzioni dei principi fondamentali? È possibile trasferire, con legge ordinaria, alle Regioni, la competenza legislativa esclusiva su materie direttamente riconducibili alla tutela dei diritti fondamentali quale la scuola, la sanità, i beni culturali, i porti, gli aeroporti, le ferrovie, le strade, le autostrade, la tutela e la sicurezza del lavoro, l'ambiente? Tutte materie che risultano oggetto delle intese tra Stato e Regioni. Si tratta di una deroga al regime delle competenze. L'art. 116, comma 3 Cost.,

cui ragione "sta nel rafforzamento e nella maggiore realizzazione dei valori costituzionali in materia di autonomia regionale"<sup>14</sup>. Il procedimento per il regionalismo differenziato, secondo parte della dottrina, andrebbe così a raffigurare una vera e propria devoluzione in blocco di materie ed andrebbe ad incidere su principi fondamentali della Costituzione come i principi che regolano il tipo di Stato e la forma di Governo<sup>15</sup>. Non si andrebbe solamente a derogare il regime del riparto delle competenze delineato dall'art 117 Cost., ma anche in primo luogo a deteriorare il ruolo del Parlamento, unico organo legittimato dalla sovranità popolare e quindi di conseguenza anche il principio di rappresentanza ex art 1 Cost.<sup>16</sup> e, in secondo luogo, a legittimare una legge ad autonomia negoziata, benché atipica e rafforzata, ad agire come una fonte di rango costituzionale, a trasformare la forma di Stato in Stato federale in deroga quindi anche all'elaborazione dell'Assemblea Costituente che ha elaborato una forma di Stato unitario fondante sui principi di unità ed indivisibilità<sup>17</sup>. Con tale progetto, ambiti materiali dal valore indiscutibile sia dal punto di vista sociale che economico, diverrebbero di dominio delle regioni che avvierebbero il procedimento per l'attuazione dell'art 116 comma 3 Cost. Nello specifico la Lombardia e il Veneto hanno richiesto il trasferimento anche di tutte le materie di competenza esclusiva statale stabilite nella nuova disposizione costituzionale : organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. In tal modo si andrebbe ad esaltare il ruolo non più del Parlamento, ma bensì dei vari consigli regionali, proprio perché le discipline economiche e sociali diverrebbero di dominio regionale e i consigli si ritroverebbero a determinare l'indirizzo politico del Paese<sup>18</sup>. Oltre alla deroga all'art 117 Cost., sono state sollevate altre questioni riguardanti il procedimento atipico per il raggiungimento di maggiore autonomia;

---

attraverso la legge rinforzata, autorizza le Regioni ad intervenire, a prescindere da qualsivoglia intervento legislativo statale, su materie, normalmente, caratterizzate da una forte tratto di unitarietà. Ciò impedirebbe allo Stato (*rectius* Parlamento) di dettare principi fondamentali e di formulare politiche nazionali sulle materie concorrenti».

<sup>14</sup>Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit.6

<sup>15</sup>Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit.8

<sup>16</sup>Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit. 6. Sul punto l'autore ha espresso come in seguito al processo di devoluzione di blocchi di materie alla Regioni: «Al popolo italiano, che esercita la sovranità, soprattutto, attraverso la rappresentanza, ma anche attraverso altre forme di democrazia (diretta, partecipativa), verrebbe sottratto quello che si chiama l'indirizzo politico originario, esercitato, innanzitutto, attraverso il voto, ma in senso più ampio attraverso tutte le forme democratiche di partecipazione. Il Popolo italiano andrebbe a votare, in contrasto con l'art. 1 Cost., per un Parlamento svuotato di poteri».

<sup>17</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit.,7 ss.

<sup>18</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 7

tale procedimento che prevede che la legge sia approvata a maggioranza assoluta delle due camere, non fa riferimento al referendum popolare<sup>19</sup> ma soltanto alla consultazione con gli enti locali, peraltro senza esplicitamente indicare quale ente locale deve prendere parte alla consultazione. Nel caso delle regioni Lombardia e Veneto, hanno stabilito di propria iniziativa, antecedentemente al procedimento di cui all'art 116 Cost., la previsione di un referendum consultivo per coinvolgere i propri elettori, e per valutare se i propri cittadini fossero favorevoli o meno all'iniziativa.

## **2. I limiti costituzionali dell'autonomia differenziata.**

Il procedimento disciplinato dall'articolo 116, terzo comma, Cost. prevede un limite espresso nei principi dell'articolo 119 della Costituzione<sup>20</sup>. Di fatti, la norma stabilisce che «(..) 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». Il richiamo trova giustificazione nella considerazione per la quale, in seguito ad una attribuzione di una autonomia finanziaria agli enti territoriali e locali, lo Stato mantiene il "compito di garantire la coesione sociale e la solidarietà nazionale, l'eguaglianza dei cittadini, il contenimento della spesa pubblica"<sup>21</sup>. Il riferimento all'articolo 119 Cost. rappresenta quasi una condizione di ammissibilità dell'iniziativa<sup>22</sup>. L'oggetto della norma costituzionale copre quasi tutto l'ambito della disciplina della finanza regionale e di conseguenze il rispetto dell'articolo 119 Cost. impone il rispetto di un ampio elenco di principi desumibili dalla norma, tra cui: l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e locali; la condizione di equilibrio di bilancio; il concorso all'osservanza dei vincoli europei, la spettanza di risorse autonome, e la possibilità di stabilire entrate e tributi propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

---

<sup>19</sup> In origine vi era un riferimento al referendum nell'iter dell'art 116 Cost. Il riferimento che si faceva era al referendum popolare, unicamente però per gli elettori della regione interessata. Successivamente la possibilità di sottoporre la legge a referendum è stata sostituita con la previsione di una consultazione con gli enti locali in un momento antecedente alla stipula di un'intesa tra la regione interessata e lo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

<sup>20</sup> Cfr. A.LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit. 9 ss. ; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., 18. ; A.MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione* ; cit., .178 ss.

<sup>21</sup> Cfr. D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), in *Dirittoregionale*, Bologna, 2012, 285

<sup>22</sup> Cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *rivistaaic.it*, 2017

e la titolarità, per gli enti territoriali, di un proprio patrimonio.<sup>23</sup> Con la riforma del titolo V della Costituzione, il legislatore, modificando l'articolo 119 della Costituzione, ha attribuito maggiore autonomia legislativa ed amministrativa agli enti locali, affiancando però anche una loro maggiore indipendenza sul piano economico. Nel modello pre-riforma 2001, la finanza locale era un sistema a finanziamento derivato: tutte le risorse erano inglobate nelle mani dello Stato che ne deteneva il pieno controllo. I governi locali, esonerati dall'attività impositiva nei confronti dei propri cittadini, disponevano di risorse che venivano loro trasferite direttamente dallo Stato centrale. Si registrava ancora una forte ingerenza statale sia nello stabilire quindi quali risorse destinare alle regioni sia nell'armonizzare il sistema a quello centrale. Dopo la riforma, al contrario, si è dato legittimazione alle regioni di fissare ed amministrare autonomamente le entrate necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni. Il sistema della finanza ordinaria prevede sia entrate proprie delle regioni che di partecipazioni a quelle statali in base al principio della territorialità dell'imposta. Il terzo comma da portata costituzionale al fondo perequativo che già aveva avuto una prima disciplina nel 1997, anno in cui erano stati diminuiti i trasferimenti statali in materia finanziaria a favore delle regioni. Un altro principio riscontrabile nell'articolo 119 Cost., che viene definito come principio base dell'intera disposizione, è quello del finanziamento integrale, in merito al quale il complesso dell'entrate dell'ente deve essere idoneo a far gestire, in autonomia all'ente, l'esercizio delle funzioni che gli sono attribuite. Da ciò deriva che non possono essere conferite all'ente funzioni cui non sia in grado di far fronte economicamente perché tra di esse e le risorse del soggetto pubblico deve esserci un parallelismo<sup>24</sup>. Viene altresì disciplinata la c.d. finanza straordinaria la quale, può dar manforte a determinate regioni che versino in situazioni precise, definite oggi secondo gli standard individuati dalla Comunità Europea nel destinare fondi strutturali. In ogni caso, l'articolo 119 della Costituzione è considerato come fondamento della c.d. Costituzione finanziaria intesa quale insieme delle relazioni fiscali e finanziarie di tutti gli enti dell'ordinamento. Di fatti, come è stato autorevolmente evidenziato:

«si tratta, come è noto, di una disposizione che attribuisce alle Regioni ed agli enti locali autonomia costituzionalmente garantita in riferimento alle politiche di bilancio, prevedendo oltremodo interventi speciali, e risorse, straordinarie e

---

<sup>23</sup> Dossier del servizio studi del Senato "Il processo di attuazione del regionalismo differenziato", n.104, marzo 2019.

<sup>24</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 235 ss.

selettive, aggiuntive da parte dello Stato al fine di assicurare, in chiave redistributiva, esigenze di carattere nazionale. Allo stesso modo l'articolo 119, imponendo la congruità tra risorse finanziarie e competenze attribuite ha, secondo parte della dottrina, positivizzato il principio di responsabilità che impone la coincidenza, in capo allo stesso ente, di competenze , legislative e amministrative, e delle conseguenti decisioni fiscali e finanziarie, correlando, di fatto, l'autonomia regionale alla responsabilità dei titolari degli enti di governo.

Da ciò deriva, un netto allontanamento delle fonti di finanziamento delle politiche autonome»<sup>25</sup>.

Il richiamo dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione al rispetto dei principi previsti dall'articolo 119 Cost., secondo parte della dottrina, deve essere inteso come un limite, per la regione che ha intenzione di avviare il procedimento che porta all'attribuzione di "maggiori forme e condizioni particolari di autonomia", di valutare in primis la sostenibilità finanziaria della Regione al cospetto delle nuove funzioni e la compatibilità con i principi della finanza pubblica, e che quindi la finanza regionale abbia bilanci in equilibrio<sup>26</sup>. Attenta dottrina ha messo in luce come:

«l'essenza dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, non è l'attribuzione di maggiori risorse alle regioni che ne facciano richiesta di più ampie forme di autonomia, quanto la possibilità di organizzare in modo diverso e più efficiente certe funzioni pubbliche utilizzando sostanzialmente le medesime risorse impiegate in precedenza dallo Stato, salva la possibilità di prelevare ulteriori risorse dai cittadini della regione»<sup>27</sup>.

A ciò si contrappone altra tesi, che prevede come l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, oltre a imporre allo Stato di concedere maggiore autonomia alla regione che ne fa richiesta, imporrebbe allo Stato anche di finanziare la differenziazione; la norma costituzionale richiama i soli principi dell'articolo 119 della Costituzione (anche se non individua concretamente tali principi; al riguardo parte della dottrina ha sottolineato come: «il finanziamento dell'autonomia differenziata è trattato in modo non adeguato, in quanto l'articolo 119 della Costituzione non offre alcuna indicazione al legislatore ordinario sui

---

<sup>25</sup> Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., 10 ss.

<sup>26</sup> Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato* in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali*, in S. GAMBINO ( a cura di ), Milano, 2003 C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Fed.Fisc*, 2007.

<sup>27</sup> Cfr. C. BURATTI, *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, cit.



criteri che dovrà utilizzare quando singole regioni otterranno più ampie competenze legislative»<sup>28</sup>; da ciò derivi come sarà compito dell'intesa Stato-Regione di definire in maniera concreta i principi previsti dall'articolo 119 della Costituzione) potrebbe di fatto legittimarsi una differenziazione regionale anche in riferimento all'autonomia finanziaria. Tale tesi è avallata dal fatto che:

«proprio uno dei principi dell'articolo 119 della Costituzione stabilisca che le risorse garantite alle regioni dai primi tre commi debbono consentire loro di finanziare integralmente le funzioni attribuite, senza alcuna distinzione in ordine al titolo di tale attribuzione; di talchè, se ed in quanto la legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione preveda il riconoscimento alle regioni di ulteriori funzioni che importino costi aggiuntivi, sarebbe lo stesso principio dell'articolo 119, quarto comma, Cost., ad imporre anche la previsione delle corrispondenti fonti di finanziamento in deroga al regime finanziario ordinario»<sup>29</sup>.

Deve inoltre essere sottolineato l'orientamento anche della Corte Costituzionale, che ha di recente mutato la propria interpretazione, riconoscendo potestà impositiva alle regioni ma limitandone l'attuazione qualora non fossero rispettati i principi di coordinamento del sistema fiscale nazionale. In un primo momento, i giudici di legittimità avevano riconosciuto alla legge statale di «stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli stessi enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»<sup>30</sup>, ma cambiando il proprio orientamento iniziale, la Corte, di recente, ha valutato come la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è:

«parte della finanza allargata e che, pertanto, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia dispesa degli enti territoriali»<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119 Cost.: un economista di fronte alla nuova Costituzione*. in *Le Regioni*, 2001, 1483.

<sup>29</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*; in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, 135. Sul punto si veda anche CARAVITA DI TORITTO, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del titolo V, Parte II della Costituzione. Risposta ai soci dell'A.I.C. ai quesiti*, in *Costituzione, Regioni e Autonomie locali*, 33.

<sup>30</sup> Corte costituzionale 14 novembre 2005 n. 417, in *Giur.cost.*, 2005

<sup>31</sup> Corte costituzionale, 24 marzo 2016 n. 64, in *Foro.it.*, 2017, 110.



Il richiamo al rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione, impone, dunque, che lo Stato può concedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni che ne facciano richiesta e che la finanza di quest'ultime abbia un bilancio in equilibrio tra le entrate e le spese, con la predisposizione di adeguate coperture. Attenta dottrina ha evidenziato come ciò sia legittimo qualora:

«la Regione abbia un debito pubblico più che sostenibile; una capacità fiscale adeguata; un sistema tributario che non abbia esercitato tutta la pressione fiscale; una finanza locale equilibrata; e, ovviamente l'assenza di piani di rientro o di forme di commissariamento statale. Inoltre, a fronte di queste condizioni, si apre l'altra questione della fiscalizzazione, o meno delle ulteriori risorse che lo Stato deve trasferire, a fronte delle competenze asimmetriche»<sup>32</sup>. Ci si è interrogati se questo, appena menzionato, possa essere l'unico limite al procedimento che porta all'attuazione del regionalismo differenziato o ne esistano altri impliciti. Autorevole dottrina ha sottolineato che il procedimento ex art 116.3 Cost. deve rispettare la Costituzione, come limite "ontologico"; deve altresì rispettare il limite dei diritti fondamentali, dato l'attrazione alle regioni della competenza in materie occupate dai diritti fondamentali, oltre che tener conto di un limite «nella clausola dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>33</sup>. Infatti, anche se il procedimento che andrebbe ad attribuire ulteriori competenze alle regioni, si tratterebbe di ipotesi in cui è la stessa carta costituzionale che consente la deroga a disposizioni costituzionali, trattandosi dunque di "prescrizione cedevole"<sup>34</sup> per espressa previsione costituzionale, ciò non significa

---

<sup>32</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Audizione del 29 novembre 2017, in [www.issirfa.enr.it](http://www.issirfa.enr.it).

<sup>33</sup> Cfr. In questo senso: A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit. 18; A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*, cit. 14; A. RUGGERI, *Neoregionalismo diritti fondamentali*, cit. 22. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit. M. MORO, *Federalismo differenziato e devolution* in Riv. Giur. Mezzogiorno, 2002; infine E. DE MARCO, *Qualche interrogativo ad un "regionalismo a più velocità"*, in *Quad. cost.*, 2003

<sup>34</sup> Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., 14.; A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*, cit. 186.

che "la decostituzionalizzazione"<sup>35</sup> autorizzata all'articolo 117 Cost." legittima la legge ad autonomia negoziata ad essere considerata come fonte di rango costituzionale e di fatti non le consente di derogare altre disposizioni costituzionali oltre a quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Nello specifico, la legge di autonomia negoziata, viene definita legge rafforzata per via di un procedimento atipico e specializzato, evitando che altri fonti possano disciplinare il medesimo ambito, ma escludendo che il "valore dell'atto legislativo possa subire modifiche"<sup>36</sup>. Per quanto concerne la problematica dei diritti e dei livelli essenziali dei diritti, successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001, parte della dottrina non concorda sul fatto che vi sia una coincidenza semantica tra gli stessi, ma sostiene che i livelli essenziali non possono in alcun modo coincidere con i diritti fondamentali<sup>37</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda si pone anche la Corte Costituzionale<sup>38</sup>; nello specifico i giudici hanno evidenziato come i livelli essenziali siano idonei "ad indicare il nucleo di prestazioni, relative a diritti, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale grazie ad una normativa statale"<sup>39</sup>. Da ciò deriva che i livelli essenziali delle prestazioni non rappresentano una clausola di riserva a vantaggio del legislatore statale ma devono indicare gli obiettivi dell'azione pubblica in materia di diritti fondamentali fissati dallo Stato<sup>40</sup>. Le materie in questione, dai più indicate come interessi di carattere trasversale, rappresentano un ostacolo al libero esercizio dell'attività legislativa. Per tanto, attenta dottrina

---

<sup>35</sup>Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, cit., 22.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 16.

<sup>36</sup>Cfr. A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*, cit., p. 85. Il riferimento che l'autore fa al valore dell'atto legislativo è inteso a quello di regime giuridico dell'atto.

<sup>37</sup>Cfr. A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*, cit.

<sup>38</sup>Corte Costituzionale 26 giugno 2002, n.282, in *Le Regioni 2002*; Corte Costituzionale, 27 marzo 2003, n.88, in *Regioni 2003*. La Corte ha evidenziato come: «la lettera m dell'articolo m 117 Cost. ( determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) ha individuato una competenza del legislatore idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali lo Stato deve porre le norme per assicurare a tutti il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale dei diritti».

<sup>39</sup>Cfr. Sul punto A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit.; A. LUCARELLI, *Percorsi sul regionalismo italiano*, Milano, 2004; A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*, cit.186. L'Autore ha evidenziato come: «i livelli essenziali delle prestazioni non sono pertanto una clausola di riserva a favore del legislatore statale che può incidere senza limiti precostituiti. Indicano gli obiettivi dell'azione dei pubblici poteri in materia di diritti fondamentali, che lo stato deve fissare, ma che le autonomie devono realizzare con propri mezzi e risorse finanziarie, salva ovviamente la possibilità di assicurare standard maggiori».

<sup>40</sup>Cfr. A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*, cit.,187

si è interrogata se le c.d. materie trasversali siano idonee a porre dei limiti anche per le leggi ad autonomia negoziata, senza dimenticare che per via del carattere rinforzato di tali leggi, non è consentito alle leggi statali di limitarle, altrimenti si darebbe agio anche a fonti non adottate ex articolo, terzo comma, della Costituzione di derogare le leggi di autonomia negoziata<sup>41</sup>. Altro discorso riguarda la relazione tra le leggi statali su materia trasversale e la legge regionale adottata secondo il procedimento di cui all'articolo 116.3 Cost.: in tal caso salvo che non vi sia un divieto espresso nella legge ad autonomia negoziata, la legge statale potrebbe essere considerata come limite all'esercizio della potestà legislativa regionale<sup>42</sup>. Tale limitazione potrebbe avere natura specificativa o integrativa rispetto al modello nazionale e non determinare in maniera incisiva la qualità della differenziazione e le modalità di attuazione del principio<sup>43</sup>.

### **3. I procedimenti di differenziazione regionale.**

L'articolo 116, comma 3, Cost. delinea un procedimento complesso per il raggiungimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Tale procedimento si discosta dall'iter ordinario di cui all'art. 72 Cost., essendo articolato su più fasi<sup>44</sup>. In primo luogo è richiesta alla regione di attivarsi al fine di stipulare un'intesa con lo Stato, previa consultazione degli enti locali. Il contenuto dell'intesa dovrà poi essere confermato dal Parlamento mediante una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta. Per quanto concerne l'iniziativa regionale, a causa della poca chiarezza del dettato costituzionale, sono emerse diverse interpretazioni in dottrina. Parte di essa considera che l'iniziativa a cui fa riferimento l'art. 116.3 Cost. sia riferita all'atto di avvio del procedimento di approvazione delle leggi, e in tal caso la normativa di

---

<sup>41</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il Regionalismo differenziato*, cit. 14.

<sup>42</sup> Cfr. A. MORRONE, *Commento all'art. 116 comma 3, della Costituzione*, cit., 157. L'Autore ha evidenziato, infatti, che la legge ad autonomia negoziata, dato il suo carattere rinforzato dalla specializzazione del procedimento, non può subire limitazioni da un'altra fonte non adottata secondo il procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Altresì, in riferimento alla normativa statale che disciplina materie trasversali, a meno che non vi sia un espresso divieto nella legge ad autonomia negoziata, si considera l'idoneità di tali leggi statali ad incidere e limitare l'esercizio della potestà legislativa regionale

<sup>43</sup> Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., 18. L'Autore ha altresì evidenziato come: «la definizione di una limitazione implicita ai contenuti della legge di differenziazione può inoltre essere considerato ontologico in quanto strettamente collegato alla funzione affidata, trattandosi di un vincolo previsto da norme costituzionali estranee alla definizione di rapporti tra poteri centrali e autonomia regionale in quanto non regolanti il riparto di competenze tra Stato e Regioni».

<sup>44</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 14.

riferimento è già raffigurata dall'articolo 121 Cost.<sup>45</sup> che indica il Consiglio regionale quale organo competente a presentare proposte di legge alle Camere.<sup>46</sup> Tale tesi viene avallata proprio dal fatto che l'intesa applichi un ampliamento della potestà legislativa, e che tale competenza spetti all'interno delle regioni proprio al Consiglio. Di contrario avviso altra dottrina, che identifica l'iniziativa alla stregua di un impulso, del tutto scissa dallo strumento legislativo e altresì inteso come avvio del dialogo tra Regione e Stato<sup>47</sup>. In tal senso ruolo primario verrebbe svolto dalla Giunta regionale, organo responsabile dell'attività di indirizzo politico. Al tempo stesso c'è chi ritiene che:

«per quanto riguardo la fase dell'iniziativa, cioè della richiesta, molto bene si inserirebbero qui referendum regionali di tipo consultivo, stante il riconoscimento, presente nella sentenza n.496 del 2000 della Corte Costituzionale sia pur con riferimento al procedimento di revisione costituzionale, che le attività preordinate al risultato finale, cioè la presentazione dell'atto di iniziativa, costituiscono fasi di un procedimento del tutto interno alla sfera regionale, rispetto al quale la Regione gode di una certa libertà di manovra»<sup>48</sup>.

L'art.116.3 Cost. non prevede l'istituzione di un referendum consultivo precedente all'iniziativa regionale, ma prevede la partecipazione al procedimento da parte degli enti locali, che "devono essere sentiti". Spetta alla regione consultare gli enti locali ma è altresì importante sottolineare come invece spetti allo Stato, durante la negoziazione dell'intesa, verificare i risultati e l'andamento di tale consultazione. La norma costituzionale nulla dice in merito agli effetti della consultazione con le autonomie locali ed al momento in cui debbano essere sentiti. Attenta dottrina ha affermato come "la consultazione deve essere non troppo anticipata rispetto alla stesura della proposta da presentare al Governo,

---

<sup>45</sup>Il secondo comma dell'articolo 121 prevede di fatti che : «Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione [cfr. art. 117 c.1,3,4] e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione [cfr. artt. 75 c.1, 83 c.2, 122 c.5, 123 c.2, 126 c.2, 132, 138 c.2 ] e dalle leggi». Può fare proposte di legge alle Camere.

<sup>46</sup> Cfr. sul punto Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit.75.; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit.,24.

<sup>47</sup> Cfr. S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" ( ....ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116 comma 3, tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*; cit.,78.

<sup>48</sup> Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., 54.

né ritardata a quando i giochi sono già fatti<sup>49</sup>. Quindi deve avvenire prima del raggiungimento dell'intesa, e qualora essa abbia subito delle modifiche significative dall'originaria proposta regionale, dovrebbe essere richiesta una nuova consultazione con gli enti locali. Nell'individuazione degli enti locali legittimati ad intervenire, dottrina maggioritaria ricomprende esclusivamente le autonomie locali previste dall'articolo 114 Cost.<sup>50</sup>: i Comuni, le Province e le Città Metropolitane. Sentire gli enti locali rappresenta un vincolo previsto dall'art. 116.3 Cost., e qualora la consultazione con tali enti omessa, nonostante il cui parere non assume un valore vincolante, si pregiudicherebbe la legittimità dell'intero procedimento e dovrà essere eccepito in sede di promulgazione della legge di differenziazione sia dal Governo che Parlamento e dal Presidente della Repubblica.<sup>51</sup> Viene comunemente attribuito un ruolo da protagonista al CAL (Consiglio delle autonomie locali) in base alla classificazione costituzionale dell'articolo 123, quarto comma, Costituzione, che lo identifica come "Organo di consultazione tra le Regioni e gli enti locali". Di fatti, oltre alle recenti di iniziative di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, anche nei primi tentativi per il raggiungimento di maggiore autonomia, da parte della regione Toscana nel 2006, dopo oltre cinque anni dall'introduzione dell'articolo 116, terzo comma Costituzione, fu consultato preventivamente il Consiglio delle autonomie locali, anche se l'iniziativa poi non ebbe seguito. In ogni modo una consultazione esclusivamente del CAL non soddisfa a pieno quanto richiede l'art 116.3 Cost., essendo assolutamente riduttivo ridimensionare la consultazione richiesta dalla norma esclusivamente attraverso una consultazione con il CAL. In riferimento alle forme della consultazione, la dottrina sembra prevedere o una deliberazione da parte del CAL o un'acquisizione del parere tramite l'instaurazione di un referendum regionale consultivo, legittimo nelle ipotesi di interesse regionale<sup>52</sup>. Al contrario, altra dottrina esclude la possibilità di un ricorso ad un referendum consultivo, ritenuto legittimo qualora vi fosse l'istituzione di nuovi comuni o la

---

<sup>49</sup> Cfr. A. MORRONE, *"Il regionalismo differenziato"*, *Commento all'articolo 116 comma 3, Cost*, cit. 88. L'autore sul punto ha stabilito come tale consultazione debba avvenire "nella fase precedente alla stipula dell'intesa con il Governo".

<sup>50</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'articolo 116 comma 3, Cost*, cit., 88; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., 23; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., 14.

<sup>51</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit.

<sup>52</sup> F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA; G. M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003.

modifica della loro denominazione; per cui sembrerebbe essere netta la differenza tra l'art.116, terzo comma, Cost., e l'art. 133, secondo comma, Cost., dove il primo fa riferimento agli enti locali mentre quest'ultimo alle "popolazioni interessate"<sup>53</sup> nell'art. 116.3 si parla di enti intesi come organizzazione politica. In ogni caso il parere degli enti locali è sicuramente obbligatorio ma non vincolante, proprio per questo motivo che gran parte dell'opinione pubblica ha considerato il ruolo di tale consultazione come marginale; tuttavia si può sottolineare come il coinvolgimento degli enti locali in regioni in cui è situata una grande città (sicuramente è il caso della Lombardia) e quindi vi è un peso differente delle autonomie locali, politicamente con più responsabilità, la consultazione diviene una vera e propria co-decisione. Pur non riconoscendo il carattere vincolante della consultazione, autorevole dottrina ha evidenziato come:

«nella prospettiva di una comunità regionale unitaria e coesa la proposta di attivare il processo di devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia esprime piuttosto un procedimento deliberativo aperto e co-deciso da tutti i soggetti interessati. Per tale ragione credo che, pur non illegittimo, sarebbe, però, politicamente molto poco opportuno che gli organi della regione decidano di dare corso alle trattative col governo comunque, anche nel caso in cui la maggioranza degli enti locali (e dei cittadini residenti) si fosse espressa contro l'iniziativa regionale. Una situazione simile, del resto, non potrebbe essere irrilevante né per il governo, in sede di intesa, né per il Parlamento, all'atto di decidere se dare corso all'*iter legis*»<sup>54</sup>.

La dottrina sostiene che oggi il CAL si trova in uno stato di crisi, per ragioni legate tanto alla sua composizione disomogenea, quanto alla rappresentatività dei soggetti che ne fanno parte.<sup>55</sup> L'importanza del ruolo del CAL nel procedimento ex articolo 116.3 Cost. pare essere ancora largamente condiviso dagli enti locali, ne costituisce riprova il documento approvato da ANCI e UPI il 5 luglio 2018, dove veniva rimarcata la centralità del CAL quale interlocutore

---

<sup>53</sup> L'art 133 fa un chiaro riferimento alle popolazioni interessate e non agli enti locali come l'art. 116.3 Cost. Di fatti, tale articolo sancisce: «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

<sup>54</sup> Cfr. Così A. MORRONE, "Il regionalismo differenziato. Commento all'articolo 116 comma 3, Cost.", cit. 148-152. Sul punto l'autore ha evidenziato che è solo rispettando le varie posizione, anche degli enti locali minori, si può favorire la coesione delle politiche governative territoriali. 148-152

<sup>55</sup>Cfr. E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., in Le Regioni, 1/2011., 44.*

privilegiato della Regione, e veniva auspicata la partecipazione di quest'ultimo anche nella fase successiva alla stipula dell'Intesa.<sup>56</sup> Tutte queste considerazioni fanno immaginare, quale soluzione più logica, la collocazione della consultazione con gli enti locali nella fase anteriore allo svolgimento della trattativa Regione-Stato. Ma la recente esperienza delle regioni protagoniste degli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 ha mostrato come le regioni abbiano messo in programma tale fase in un momento successivo alla presentazione della proposta di Intesa al Governo, ponendo gli enti locali in una posizione piuttosto scomoda, dovuta al fatto che un parere negativo (oltre che a non essere vincolante) si rivelerebbe assolutamente poco tempestivo, qualora il Governo avesse già dato assenso alla proposta regionale. In tal modo l'apporto delle autonomie locali al procedimento di differenziazione verrebbe inevitabilmente ridimensionato. Il procedimento descritto dall'articolo 116.3 Cost. prevede poi la stipula di un'intesa tra Stato e regione, il cui contenuto dovrà essere approvato dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Nella fase precedente alla stipulazione dell'Intesa, si collocano gli accordi preliminari, risultato di un "primo confronto, ispirato al principio di leale collaborazione"<sup>57</sup>. Le tre regioni che hanno stipulato i primi accordi preliminari hanno intrapreso tre strade differenti. La regione Lombardia è stata l'unica regione a disciplinare nel proprio Statuto, il regionalismo differenziato di cui all'art.116.3 Cost. L'art 14, terzo comma, dello statuto lombardo, prevede, tra le competenze del Consiglio regionale, la possibilità di "deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". In tal modo il Consiglio regionale è chiamato ad esprimersi in due circostanze: nel momento di attivazione del procedimento, e dunque in un momento precedente della richiesta formale al Governo, e anche successivamente in sede di approvazione dell'Intesa con lo Stato, dando autorizzazione al Presidente della Giunta a firmarla. Di fatti, la regione Lombardia, che aveva già in precedenza iniziato il percorso per l'assegnazione di maggiori forme e condizioni di autonomia, ha dato inizio all'iter con la delibera del Consiglio regionale<sup>58</sup>, con la quale si è legittimata l'indizione del referendum consultivo tenutosi il 22 ottobre 2017. Diverso è il

---

<sup>56</sup> Il documento è intitolato: *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione.*

<sup>57</sup> Cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit., 29.

<sup>58</sup> Deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 638, recante *Indizione del referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione*, 17 febbraio 2015.



caso per la regione Veneto; anche se lo statuto non prevede, come nel caso della Lombardia, un richiamo esplicito alla competenza del Consiglio circa l'attivazione della procedura in questione, l'art. 33 però statuisce in relazione a quest'ultimo che:

«deliberi su ogni altro provvedimento per il quale la Costituzione, lo Statuto o la legge stabiliscono la generica attribuzione alla regione; nonché formuli atti di indirizzo generale al Presidente della Giunta e alla Giunta sulle questioni rilevante interesse per la comunità regionale o per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le regioni e gli enti locali».

A ciò si aggiunge l'art. 27, rubricato "Referendum consultivo", che al primo comma prevede la possibilità per il Consiglio di: «deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio». Il Consiglio regionale veneto ha approvato due leggi regionali, n. 15 e 16 del 19 giugno 2014. Con la prima il Presidente della Giunta è stato autorizzato ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto del referendum consultivo "finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia da parte della Regione stessa". La legge regionale n. 16, invece, prevedeva l'indizione di un referendum consultivo più radicale, in quanto orientato all'indipendenza del Veneto, avente il seguente quesito: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o no?». Veneto e Lombardia, quindi, a differenza dell'Emilia Romagna sono ricorse all'istituto referendario. Il 22 ottobre 2017 si sono svolti due referendum per valutare l'adesione dei cittadini lombardi e veneti all'attribuzione di maggiore autonomia per le rispettive regioni. I due referendum, che contenevano il quesito, rispettivamente per il Veneto e la Lombardia, : «vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?» e

«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 d'autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'art 116 terzo comma della Costituzione e con riferimento ad ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?».

hanno fatto registrare una notevole affluenza da parte dei cittadini, più elevata in Veneto dove a differenza della Lombardia era richiesto il raggiungimento del quorum, con una schiacciante vittoria dei Sì (rispettivamente 98,1 % e 96%). I due referendum hanno posto una serie di problemi rilevanti, con l'intervento

della Corte Costituzionale in seguito all'impugnativa del Governo delle due leggi regionali Veneto n. 15-16 del 2014. La corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n.16 del 2014, con la sentenza n. 118/2015<sup>59</sup>, per violazione degli art. 5, 114, 138 e 139 Cost., in quanto prevedeva l'indizione da parte del Presidente della Giunta regionale, di un referendum consultivo incompatibile con i fondamentali principi di unità ed indivisibilità della Repubblica. La Corte ha stabilito che «una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*». Al contrario la Corte ha fatto salvo, sempre con sentenza n.218\2015<sup>60</sup> il referendum svoltosi poi il 22 ottobre 2017, ritenendo che l'iniziativa delle regioni in questione, volta a valutare l'orientamento dei propri cittadini non è in contrasto con alcun principio costituzionale, ritenendo quindi legittimo la previsione di un referendum consultivo. Di fatti, nonostante la Costituzione non disciplina espressamente tale possibilità, la regione può stabilire, di propria iniziativa, di far precedere un referendum consultivo alla procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. La Corte, inoltre, ha espresso come il referendum del 22 ottobre, ripeti testualmente l'espressione usata nell'articolo 116.3 Cost. Essa non accoglie le argomentazioni, secondo cui il quesito avrebbe potuto alterare il procedimento previsto nell'art 116 comma 3 Cost, proprio perché:

«il referendum oggetto della disposizione impugnata precede ciascuno degli atti e delle fasi che disposizione impugnata precede ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto. Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost., come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito. Né d'altra parte la consultazione popolare, qualora avvenisse, consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali<sup>61</sup>».

Discorso diverso per l'Emilia Romagna, il cui percorso verso una maggiore autonomia è iniziato nell'agosto 2017, con l'approvazione da parte della Giunta regionale di un documento di indirizzo volto ad avviare il procedimento ex art

---

<sup>59</sup>Corte Costituzionale 28 aprile 2015, n.118, in *Foro.it.*, 2015.

<sup>60</sup>Corte Costituzionale 28 aprile 2015, n.118, cit.

<sup>61</sup>Corte Costituzionale 28 aprile 2015, n. 118, cit.

116.3 Cost. Il Consiglio regionale ha poi approvato il 3 ottobre la risoluzione n. 5321 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'art 116 comma terzo Cost.». Con tale atto, il Presidente della regione ha avviato i negoziati con lo Stato in riferimento ad alcuni ambiti materiali: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'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<sup>62</sup>. Di fatti, il Consiglio regionale attraverso una seconda risoluzione approvata all'unanimità, ha rinnovato la fiducia al Presidente della Giunta di continuare il percorso richiedendo ulteriori ambiti materiali volti ad ampliare la richiesta di autonomia<sup>63</sup>. In seguito all'avvio dei negoziati tra delegati regionali e ministeri competenti, il Consiglio regionale ha approvato una nuova risoluzione con la quale ha delegato il Presidente della Giunta a sottoscrivere l'intesa quadro con il Governo, nel rispetto del mandato conferito<sup>64</sup>. Alla pubblicazione degli accordi preliminari, hanno fatto seguito la pubblicazione delle prime bozze di intesa tra Stato e le tre regioni settentrionali. Dalla pubblicazione è emerso che le materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono 23 per il Veneto, 20 per la Lombardia e 10 per l'Emilia Romagna.<sup>65</sup> Infine, l'art 3 di ciascuna intesa

---

<sup>62</sup> Cfr. O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*. in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), 14, 2019.

<sup>63</sup> Risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna 14 novembre 2017, n.5590, recante: *Avvio del negoziato con il Governo circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia da parte delle regione Emilia Romagna, ai sensi dell'art. 116, comma III Costituzione*.

<sup>64</sup> Risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, 12 febbraio 2018, n. 6223: «Conclusione della fase preliminare concernente il negoziato volto alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione».

<sup>65</sup> Il Veneto ha fatto richiesta per tutte le materie previste dall'art 116 comma 3, sia materia oggetto di competenza concorrente che di competenza esclusiva statale. L'Emilia Romagna ha rivestito una posizione più moderata delle altre due regioni settentrionali; il Presidente della regione ha dichiarato come: «non bisogna minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale, in primis il principio perequativo che regola i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato», in, Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, p. 26. In riguardo alla regione Lombardia, l'art 1 della bozza di intesa pubblicata, prevede che «La presente intesa ha ad oggetto l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi degli artt. 3, 5, 117, 118, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art.114 della Costituzione, compongono la Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile».

prevede l'istituzione di una Commissione paritetica Stato – Regioni con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La Commissione sarà composta da nove membri nominati dal ministro per gli affari regionali e le autonomie, su indicazione dei ministeri competenti, e altri nove membri nominati dalle rispettive Giunte regionali<sup>66</sup>. La novità che emerge dalla pubblicazione delle bozze, è la non previsione del termine di durata di 10 anni, indicato invece negli accordi preliminari del 2018. L'art. 6, invece, fa riferimento agli investimenti, in particolar modo prevede che lo Stato e la Regione interessata, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici, ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese. Nelle parti generali delle bozze di intese le disposizioni che analizzano le materie oggetto di trasferimento di maggiore autonomia alle regioni, si limitano all'elencazione delle medesime materie, trattando in modo unitario sia le materie concorrenti di cui all'art 117 comma 3 (per le quali l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia significherebbe riconoscere alle regioni la competenza esclusiva per tali materie), sia le materie ricomprese nell'art 117 comma 2 (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) per le quali, invece, riconoscere ulteriori autonomia alle regioni potrebbe portare a diverse soluzioni: la conversione della potestà esclusiva statale in concorrente oppure in potestà legislativa residuale regionale; trasferire alle regioni potestà legislativa (concorrente o residuale) non su tutte le fattispecie delle materie ma riservando l'attribuzione allo Stato la potestà legislativa su altri segmenti della stessa materia. In riferimento a quest'ultima ipotesi, considerata ammissibile dalla Commissione parlamentare, potrebbe però risentirne la chiarezza e l'omogeneità a causa di un eccessivo frazionamento delle competenze legislative su una sola materia. Inoltre, sempre in riferimento alle materie di cui art.117 comma 2 Cost., l'attribuzione alle regione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" potrebbe coincidere e limitarsi al trasferimento alle regioni soltanto delle competenze amministrative, rimanendo immutata così la titolarità dello Stato per

---

<sup>66</sup>La bozza prevede che la Commissione paritetica entro quattro mesi dalla sua istituzione, determina in collaborazione con tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali.

la competenza legislativa esclusiva. Oltre alle tre regioni che hanno sottoscritto gli accordi preliminari altre sette regioni<sup>67</sup> hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative al fine di ottenere maggiore autonomia ed altre quattro regioni hanno invece assunto iniziative preliminari.<sup>68</sup> Solo la regione Abruzzo non ha ancora intrapreso iniziative per l'attuazione dell'articolo 116.3 Cost. Per quanto concerne la Campania, il 30 gennaio 2018, il Consiglio regionale ha approvato la mozione recante: "Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della regione Campania"<sup>69</sup>. L'atto impegna il Presidente della regione e la Giunta a intraprendere tutte le iniziative utili al fine di avviare il percorso volto al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla regione Campania, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e individua le materie su cui attivare la trattativa con il Governo. Di particolare interesse anche le vicende della regione Lazio. Nella seduta del 6 giugno 2018, il Consiglio regionale ha approvato l'ordine del giorno n.2 su Intesa Stato-Regione prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana. L'atto impegna il Presidente della Giunta regionale ad avviare il negoziato con il Governo. In particolare, il Consiglio chiede che: siano attribuite alla regione competenze nelle seguenti materie: lavoro; istruzione; salute; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; governo del territorio; rapporti internazionali e con l'Unione europea, con particolare riferimento alle predette materie; sia istituita un'apposita commissione paritetica Stato-Regione per determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, da trasferire o assegnare dallo Stato alla Regione; si tenga conto della finalità di assicurare una programmazione certa dello sviluppo e degli investimenti, determinando congiuntamente modalità per assegnare risorse da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese. Anche il Piemonte<sup>70</sup> rientra tra le regioni che hanno

---

<sup>67</sup> Si tratta di Campania, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria ed Liguria.

<sup>68</sup> Le quattro regioni che hanno assunto iniziative preliminari sono Basilicata, Puglia, Calabria e Molise.

<sup>69</sup> Consiglio regionale della Campania, 30 gennaio 2018, n. 74: Riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della Regione Campania.

<sup>70</sup> Il tema del regionalismo differenziato era stato già affrontato dalla regione Piemonte alcuni anni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Il Consiglio regionale del Piemonte aveva infatti approvato, con deliberazione n. 209 - 34545 del 29 luglio 2008, il testo unificato delle proposte di deliberazione 341, 208 e 273 recante: *Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte*. La deliberazione affidava al Presidente della Giunta regionale il mandato a negoziare con il Governo e impegnava la Giunta ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, nonché a

conferito mandato al Presidente ad avviare i negoziati con il Governo. Difatti con la deliberazione del 29 luglio viene affidato alla Presidente della Giunta regionale il mandato a negoziare con il Governo, in armonia con il principio di leale collaborazione, la definizione di un'intesa con riferimento alle seguenti materie: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze. In data 6 novembre 2018 il Consiglio regionale ha approvato una deliberazione sui temi da portare al confronto con il Governo per la definizione di nuovi spazi di autonomia regionale sulla base dell'articolo 116 della Costituzione. Otto le aree tematiche inserite: governo del territorio, beni paesaggistici e culturali; protezione civile e infrastrutture; tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale e istruzione universitaria; politiche sanitarie; coordinamento della finanza pubblica e *governance* istituzionale; ambiente; fondi sanitari integrativi; rapporti internazionali e con l'Unione europea. Infine, in riferimento alla Toscana<sup>71</sup>, con risoluzione n. 163 del 13 settembre 2017, il Consiglio regionale della Toscana ha impegnato la Giunta ad attivare l'iter necessario per dare impulso alla procedura di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione. La votazione favorevole della risoluzione (n. 217 del 17 luglio 2018), che approva il contenuto della comunicazione della Giunta con particolare riferimento alle materie individuate per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia (salute, governo del territorio, ambiente, beni culturali, lavoro, autonomie locali, accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati,

---

riferire ogni due mesi alla VIII Commissione consiliare permanente lo stato della negoziazione con il Governo. Il *Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, costituzione*, approvato con la deliberazione, individuava le seguenti materie oggetto di trattativa con il Governo: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze; tutela dell'ambiente. Il documento stabiliva anche l'iter procedurale che deve seguire l'amministrazione regionale: 1) fase di iniziativa (spettante alla regione attraverso la predisposizione di una delibera di Giunta, da adottare sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio regionale); 2) consultazione da parte degli enti locali, da effettuare in sede di Conferenza Regione-autonomie locali, di cui alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34, ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali, istituito con legge regionale 7 agosto 2006, n. 30, a suo tempo non ancora operativo; 3) negoziazione e definizione dell'intesa; 4) approvazione della legge statale.

<sup>71</sup>Il Consiglio regionale aveva in passato già dato avvio al procedimento con le proposte di deliberazione n. 1113 (in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) e n.1237 (nel settore dei beni culturali e paesaggistici) del 2004, sulle quali erano stati acquisiti i pareri favorevoli (con condizioni il primo, con una raccomandazione il secondo) del CAL Toscana. In tali occasioni non si arrivò tuttavia all'avvio del negoziato con il Governo

istruzione, formazione, coordinamento della finanza pubblica e porti), impegna l'esecutivo toscano a portare avanti i passaggi procedurali per l'intesa con il Governo (rendendo periodiche comunicazioni al Consiglio sull'andamento del procedimento) nonché ad attivare il coinvolgimento degli enti locali e delle parti sociali e della società civile.