



VINCENZO TONDI DELLA MURA^{*}

Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note^{**}

SOMMARIO: 1. Premessa: un'irrisolta questione di metodo politico e costituzionale. 2. — L'elasticità dell'art. 116, comma 3, Cost. e l'orientabilità della disposizione nel senso della realtà storica, anziché dell'astrazione ingegneristica. 2.1. — (segue): le tre costanti della storia regionale italiana: strumentale al mantenimento dello status quo nazionale, compromissoria e statocentrica. 2.2. — (segue): le diverse costanti della differenziazione regionale: strumentale agli interessi delle Regioni richiedenti, conflittuale verso le altre Regioni e contraria alla centralità dello Stato e dei relativi apparati ministeriali. 3. — L'estensione del metodo bilaterale anche alla fase prenegoziale del procedimento duale di differenziazione regionale: la predeterminazione legislativa di oggettivi parametri idonei a vincolare la sfera discrezionale sia del Governo in sede negoziale e sia del Parlamento in sede di ratifica dell'intesa.

1. Premessa: un'irrisolta questione di metodo politico e costituzionale.

C'è un'irrisolta questione di metodo politico e costituzionale, che l'iniziativa in tema di regionalismo differenziato promossa da tre Regioni del nord (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) ha scoperto, rendendola cruciale e ineludibile: se le grandi riforme legislative, fra cui quelle sulle trasformazioni del regionalismo italiano, debbano o meno essere scritte *insieme*; se necessitino o meno di presupposti comuni e condivisi, con riguardo tanto all'interpretazione delle preve regole fondanti, quanto alla valutazione dei dati economico-sociali coinvolti; se, in definitiva, la relativa fattibilità debba o meno essere parametrata in relazione alla conseguente tenuta della coesione nazionale.

Il tutto, a meno che non s'intenda elaborare dette riforme sulla falsariga di quel *costituzionalismo coercitivo e ansiogeno*, che ha caratterizzato tanta parte del trascorso trentennio; a meno che non si ritenga d'insistere nell'impiego di un *riformismo take-away*, intollerante a ogni critica e assertivamente garante di un illusorio *cambiamento chiavi in mano*; a meno che, insomma, non si voglia degradare ulteriormente l'approccio riformista, sino a scivolare dalla stagione dell'«ingegneria istituzionale» a quella, ancora più incongruente, del «rancore istituzionale»: l'una, espressiva dell'ottimismo della ragione, per la quale le regole presentano in sé la forza di creare un sistema virtuoso indipendentemente dal contesto nel quale sono

^{*} Professore ordinario di Diritto costituzionale -Università del Salento.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

esportate e trapiantate¹; l'altra, espressiva del senso di smarrimento, inquietudine, paura e rancore² presente nel Paese, per la quale le regole sono funzionali all'intervento salvifico dell'"uomo forte" individuato dall'ultimo Rapporto del Censis³ ai fini del risanamento del sistema politico amministrativo⁴. E ciò, sia pure al costo d'ignorare ogni ipotesi d'intermediazione politica e sociale, sino a imporre a un tessuto sociale oramai ridotto in una "massa pastosa di coriandoli"⁵ le pretese di una sola parte politica o territoriale.

Venendo all'iniziativa in tema di regionalismo differenziato, solo in apparenza la questione politico-costituzionale sottesa può essere dissimulata dall'altra, astrattamente meno dirimpente, sulla natura del relativo processo: se quest'ultimo possa essere inteso riduttivamente come tecnico-amministrativo, così da poter consistere nella previa iniziativa della popolazione regionale e nel conseguente negoziato con il Governo centrale, da rimettere alla ratifica finale del Parlamento secondo un sindacato necessariamente condizionato dalle più generali contingenze della maggioranza di governo; ovvero, al contrario, se detto processo debba essere inteso come propriamente politico, come un processo di grande — anzi, di *capitale* — significato politico⁶, così da restituire all'organo di rappresentanza nazionale il compito di sindacare puntualmente e compiutamente il merito delle relative ricadute economiche e sociali sull'intero Paese.

In realtà, per l'analogia delle implicazioni coinvolte, la questione rimanda a quella già affrontata dalla Consulta (sent. n. 278 del 2011) con riguardo alla delimitazione della "popolazione interessata" alla consultazione referendaria prescritta per il procedimento di distacco di una parte di territorio da una Regione e per la conseguente creazione di una nuova Regione (art. 132, comma 1, Cost.). Fermo restando il «polimorfismo» del relativo concetto, soggetto a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione negli artt. 132 e 133 Cost.⁷, la Corte ha inteso favorire una soluzione il più possibile inclusiva e partecipata in ragione della politicità degli interessi coinvolti⁸. Ha considerato "interessate" alla specie non solo le "popolazioni per le quali vi

¹ Le istituzioni, in tale prospettiva, private d'ogni collegamento con l'ambiente d'appartenenza, sono considerate alla stregua di qualsiasi altro congegno, sino ad essere apprezzate quali meri meccanismi "esportabili" e "trapiantabili" anche in sistemi diversi da quello d'afferenza. Si v. in tal senso, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995, 9 ss.; ID., *Democrazia. Cosa è*, (1993) *Appendice*, Rizzoli, Milano, 2007, 341. In senso critico, sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali*, in www.federalismi.it, n. 2/2012, 1-26.

² FONDAZIONE CENSIS, *51° e 52° Rapporto sulla situazione sociale del Paese. 2017 e 2018*, in www.censis.it.

³ FONDAZIONE CENSIS, *53° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese. 2019*, in www.censis.it.

⁴ D. DI VICO, *Censis, perché gli operai (baluardo della sinistra) ora sognano l'«uomo forte»*, in *Corriere della Sera*, 6 dicembre 2019; E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'uomo forte e il declino del Paese moderato*, in *Corriere della Sera*, 9 dicembre 2019.

⁵ FONDAZIONE CENSIS, *41° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese. 2008*, in www.censis.it.

⁶ M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 3, 2018, <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/>, 1; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, n. 6/2019,

⁷ Su cui anche C. cost., n. 214/2019, § 4.

⁸ C. cost., n. 278/2011, spec. § 3.3

sarebbe una variazione di status regionale ma anche quelle che, pur immutata tale loro condizione, indubbiamente subirebbero gli effetti della variazione di quella degli altri”, sino a ritenere eventualmente ammissibile pure “il coinvolgimento dell’intero corpo elettorale statale”. Ciò in ragione delle “rilevanti conseguenze” derivanti dalla trasformazione territoriale “sul tessuto politico, sociale, economico e amministrativo non della sola porzione di territorio che si distacca dalla Regione ma, inevitabilmente, anche su quello della residua parte di essa”. La creazione di una nuova Regione, infatti, oltre a rendere necessaria la gravosa istituzione di una completa struttura politico-amministrativa di supporto, impone un sensibile ridimensionamento dell’analoga struttura della Regione cedente, sino a provocare “nuove o maggiori spese per la cui copertura potrebbero determinarsi effetti anche sulla popolazione non soggetta alla modifica”. Di qui, per l’appunto, la decisione d’intendere il concetto di “popolazione interessata” in senso ampio, estendendola progressivamente da quella richiedente, a quella residente nelle zone regionali residue, sino eventualmente a quella dell’intero corpo elettorale statale, così da consentire all’intera comunità una valutazione non solamente tecnico-amministrativa, ma soprattutto politica e il più possibile partecipata e corale.

Entrando nel merito dell’analogia, deve ritenersi che quanto stabilito dalla Corte in ordine alle richieste di nuova autonomia regionale (art. 132, comma 1, Cost.) possa essere esteso alle richieste di autonomia differenziata (art. 116, comma 3, Cost.), in entrambi i casi essendo essenziale il riferimento agli interessi della comunità più comprensiva. Al pari del primo tipo di richieste, infatti, anche quelle del secondo tipo sono tali da provocare nei loro effetti “rilevanti conseguenze” sul tessuto politico, sociale, economico ed amministrativo del resto delle Regioni italiane; di talché l’ambito del relativo dibattito “interessa” non solo le popolazioni regionali richiedenti la particolare autonomia (nuova o differenziata che sia), ma anche quelle residenti nelle altre Regioni e, dunque, l’intero corpo elettorale statale.

Del resto, se il regionalismo differenziato incide sull’assetto della forma di Stato, la relativa trasformazione non può esulare da una valutazione il più possibile condivisa, complessiva e pienamente politica. Al pari della specialità, di conseguenza, anche la differenziazione non può costituire un modo offerto alle Regioni per «andare per la propria strada»; per contro, essa concerne “uno schema di esercizio dell’autonomia dalla valenza non meramente economicista, come vorrebbe chi lo lega solo ai principi di efficienza ed efficacia, bensì di valore politico, poiché costituisce un modello più responsabile e più prossimo della gestione del potere, destinato a produrre dei benefici anche alla comunità nazionale”⁹.

⁹ 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.cnr.it, ID., *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 661 ss.

2. L'elasticità dell'art. 116, comma 3, Cost. e l'orientabilità della disposizione nel senso della realtà storica, anziché dell'astrazione ingegneristica.

Il riferimento alla “popolazione interessata” a valutare il merito delle richieste di differenziazione, può contribuire a dirimere molti degli “elementi problematici” insiti nell'art. 116, comma 3, Cost.¹⁰, orientandone la soluzione in senso conforme alla base materiale dell'ordinamento, anziché alle astratte opzioni ingegneristiche variamente prospettabili.

Il rilievo trova conferma anzitutto sul piano delle regole dell'ermeneutica costituzionale, muovendo da considerazioni inerenti alla struttura della disposizione costituzionale. La redazione “sommara”¹¹, “farraginosa”¹² se non proprio carente della disposizione, certamente ascrivibile all'inadeguata attenzione ricevuta nel corso dei lavori preparatori¹³, non ne dimostra soltanto l'inevitabile “debolezza” variamente riscontrata in dottrina¹⁴; piuttosto, induce a rappresentare le ragioni di quell'elasticità propria delle norme costituzionali poste allo snodo dei grandi tornanti storici; possono essere intese come sintomatiche di quella struttura a “fattispecie aperta”¹⁵ suscettibile di legittimare e orientare programmi e indirizzi diversi a seconda dell'evoluzione sociale e politica registrata¹⁶. Di talché, paradossalmente, la formulazione della disposizione “a tratti aperta, se non ambigua”¹⁷, può favorire lo sviluppo di quelle “virtualità multiple” insite nell'elasticità delle norme costituzionali; virtualità che «inducono a leggere la Carta costituzionale non come testo “separato” ma come parte irradiante di un più ampio “ordinamento costituzionale”, alimentato dalla “base materiale”, in continua evoluzione, su cui essa si appoggia»¹⁸.

¹⁰ L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2018, spec. 323.

¹¹ F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, n. 6/2019, 1.

¹² M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/, 8/2/2019, 4.

¹³ D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, 31.

¹⁴ L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane*, cit., 327; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1/2007, spec. 140; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 57.

¹⁵ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, XIX, 640.

¹⁶ Si v. per tutti V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, *Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1997, 97.

¹⁷ C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?* in www.federalismi.it, n. 7/2018, 318.

¹⁸ A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2015, spec. 264 e 354 ss.; nonché G. AMATO, *L'elasticità delle Costituzioni rigide*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, n. 1/2016.

Il ruolo da riconoscere ai soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento di differenziazione, per tale via, può essere diversamente articolato e definito a seconda del modello di sistema regionale perseguito: conflittuale, o compromissorio.

Nel primo senso, il ruolo di negoziatore del Governo sarebbe da intendere come privo di sostanziali vincoli, così da condizionare la successiva ratifica parlamentare all'esito dell'inevitabile conflitto fra la maggioranza di governo e le forze di opposizione, se non proprio fra i partiti della stessa maggioranza governativa.

Nel secondo senso, al contrario, il ruolo di negoziatore del Governo sarebbe da intendere come vincolato a precisi parametri legislativi previamente individuati dal Parlamento, così da condizionare la successiva ratifica parlamentare all'esito di una valutazione dell'organo legislativo dal contenuto già tendenzialmente prestabilito e, dunque, suscettibile di maggiore condivisione.

Ed è rispetto all'alternativa prospettata, per l'appunto, che l'acquisita elasticità della disposizione trova la propria ragion d'essere; consente di orientarne l'interpretazione sul piano della realtà storica, anziché su quello dell'astrazione ingegneristica.

Il tema, in realtà non è nuovo, concernendo l'eterno dilemma fra gli astratti principi e i concreti interessi. Già la patristica evidenziava che lo Stato è un'associazione di uomini, unita non tanto dall'astratto consenso verso la vera giustizia, quanto piuttosto dalla concreta e «concorde comunione dei beni che ama». Sicché, riprendendo i termini della serrata critica mossa da Agostino verso la definizione di popolo sostenuta da Cicerone nel *De re publica*¹⁹, essa ribadiva che per conoscere la natura di un popolo occorre considerare ciò che lo stesso massimamente ama. E poiché nella condizione umana successiva al peccato originale tutti gli uomini amano i beni terreni e temporali, ossia ciò che è loro utile, più di ciò che è giusto, detta dottrina aggiungeva che lo Stato, nato per favorire la concordia e la pace dei suoi cittadini, si cura di regolare l'uso di questi beni in maniera che il loro abuso non danneggi gli altri²⁰. Priorità della politica, per tale via, era quella di contribuire al compito dello Stato, di assicurare la pace, il benessere e lo sviluppo dei popoli.

Trova così motivo di riflessione la storia della regionalizzazione italiana, la cui scansione è stata caratterizzata dal concorrere di talune costanti per la prima volta non reperibili nel processo di differenziazione in corso.

2.1.(segue): le tre costanti della storia regionale italiana: strumentale al mantenimento dello status quo nazionale, compromissoria e statocentrica.

La prima costante della storia regionale italiana attiene alla strumentalità con cui sono state intese le Regioni in relazione al mantenimento del regime politico nazionale di volta in volta

¹⁹ AGOSTINO, *De civitate Dei*, XIX, 24

²⁰ N. CIPRIANI, *Il ruolo della Chiesa nella società civile: la tradizione patristica*, in J. JOBLIN e R. TREMBLAY (a cura di), *I cattolici e la società pluralista*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1996, 145.

dominante²¹. La misura dello scollamento storicamente registrato fra regionalismo e Regioni²², fra l'art. 5 e il Titolo V della Costituzione, fra le rivendicazioni regionali e le soluzioni adottate, è sempre stata connessa al consolidamento dello *status quo* nazionale; è sempre stata speculare agli interessi della grande politica nazionale. Non per nulla, a ogni fase di discontinuità politico-istituzionale nazionale ha corrisposto una pari iniziativa riformatrice in ambito regionale.

La seconda costante, del pari, attiene al carattere politicamente compromissorio che ha contraddistinto la relativa evoluzione. Proprio perché strumentali al rafforzamento del regime politico nazionale, le distinte fasi di regionalizzazione sono state realizzate sempre in senso condiviso e consensuale.

Quanto rilevato per entrambe le costanti trova significative conferme nella disamina di alcuni fra i passaggi salienti della storia regionale.

Già durante l'Assemblea costituente la previsione delle Regioni costituì la risposta compromissoria a un'istanza indefinita nell'*an* e conflittuale nel *quomodo*. Il relativo accordo politico, favorito dall'abile contributo di Gaspare Ambrosini²³, fu orientato verso un impianto regionale inevitabilmente debole, *elastico* e rimesso al concreto intervento del legislatore statale, chiamato a riscrivere quelle "pagine bianche" appositamente predisposte dal Costituente²⁴, così da adeguarle all'evoluzione intercorsa; ciò a riprova del fatto che "di fronte ad ogni posizione di favore o contro l'autonomia regionale" restano determinanti i molteplici interessi politici ed economico-sociali delle forze variamente coinvolte²⁵.

E così, l'istituzione delle Regioni negli anni '70 (specialmente con i decreti legislativi del 1972 e il d.P.R. n. 616 del 1977) valse soprattutto a compensare le forze di sinistra del torto geopolitico della *conventio ad excludendum*, finalizzata a sancire l'esclusione delle stesse dall'esecutivo statale. In tal senso, essa giovò a ridare credibilità politica al circuito della rappresentanza democratica, consentendo a dette forze di partecipare attivamente a quell'ampia area di governo in senso lato, "comprendente il parlamento, le magistrature e gli enti locali"²⁶.

²¹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall'Unità in poi*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, 3094 ss.

²² E ciò, fermo restando che nella storia italiana regionalismo e Regioni siano stati "parabole rimaste in larga parte separate, e per certi aspetti addirittura in relazione di alternatività", M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *www.astrid-online.it*, 7 novembre 2012, 18 e 15, nonché in *Regioni*, n. 2/2012.

²³ U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. ANTONIETTI e U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, 67 ss.; G. VERDE, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, *ivi*, 151.; F. TERESI, *Gaspare Ambrosini alla Costituente padre delle regioni*, in *Nuove autonomie*, 1996, 143 ss.

²⁴ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss., spec. 36: "si può riferire alle materie regionali ciò che molti autori hanno notato per l'intera disciplina costituzionale delle Regioni: ossia che si tratta di una pagina bianca, o quanto meno di un tema da svolgere con ampia discrezionalità".

²⁵ E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, in ID. (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973, 13 e 27.

²⁶ A. PIZZORUSSO, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro it.*, 1985, V, 237; ID., *Impressioni sul rapporto del ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Regioni*, 1980, 339. Si v. inoltre: S. BARTOLE, *Art. 115*, in

Detto modello regionale, tuttavia, in quanto condizionato dal permanere della “favorevole congiuntura politica”²⁷ che ne aveva provocato il sorgere, non avrebbe potuto resistere all’emergere dei fattori determinanti la successiva crisi di regime; proprio negli anni ’80, del resto, la giurisprudenza costituzionale iniziò a riconoscere all’autonomia politica delle Regioni una portata più ampia di quella iniziale, avviando un modello di regionalismo cooperativo fondato sulla leale collaborazione fra Stato e Regioni²⁸.

E così, il “crollo della comune casa partitocratica”²⁹ degli anni ’90 spazzò via la possibilità di tenuta di quel modello. Il tema della riforma regionale si impose “con prepotenza”³⁰ nell’“infinita” transizione³¹ che prese avvio da quegli accadimenti, assumendo una valenza simbolica, se non proprio taumaturgica, quale segno di una vagheggiata discontinuità col passato sistema. E tuttavia, al netto del surreale contenuto riformatore (secessione, *devolution* e via dicendo)³² e dei tratti folcloristici di contorno³³, esso valse a convogliare le spinte dell’antipolitica nei circuiti istituzionali del parlamentarismo; servi a incanalare la sommaria protesta verso il precedente regime nella formalizzazione di proposte legislative e costituzionali, che, sebbene destinate a rimanere prive di riscontro, si dimostrarono pur sempre funzionali a rinsaldare le ragioni del parlamentarismo.

Ancora una volta, in altri termini, il tema della riforma regionale fu inteso non in sé, per le insite potenzialità a vantaggio dello sviluppo economico e sociale dei singoli territori, bensì in relazione alle necessità della politica nazionale, quale occasione privilegiata per uscire dalla crisi in corso. Di qui il processo di regionalizzazione permanente che ha caratterizzato la «Seconda Repubblica», nel quale il pendolo dell’unità ha oscillato con pari vigore e senza apparente contraddizione dalle spinte in senso federalista a quelle in senso neocentralista.

Quanto alle spinte del primo tipo, si pensi soprattutto alla riforma costituzionale n. 3 del 2001, fatta approvare dall’ultimo governo di centro sinistra della XIII Legislatura (Amato II)

Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, *Le regioni, le province, i comuni*, I, Art. 114-120, Zanichelli, Bologna, 1985, 17-19; G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione (appunti a margine di un libro di S. Bartole)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006, 32; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 252; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, spec. 496 ss.

²⁷ T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, IX ed., 2012, 298.

²⁸ P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Regioni*, 1989, 473 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Regioni*, 1994, 1311 ss.

²⁹ A. MANZELLA, *Il crollo della casa comune partitocratica*, in *Micromega*, 1992, n. 4, 57.

³⁰ A. D’ATENA, *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. I. Sovranità e democrazia*, II, Laterza, Roma-Bari, 2006, 500.

³¹ L. ELIA, *Dinamica «esclusione/integrazione» e forma di governo*, in *Giur. cost.*, 1999, 1487.

³² A. PIZZORUSSO, *Postfazione*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca – A. Pizzorusso, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale. 1994-2005*, Zanichelli, Bologna, 2006, 512.

³³ Il riferimento è alle varie iniziative identitarie della Lega Nord, fra le quali il “rito dell’ampolla”, le nozze con riti celtici, i raduni di Pontida ecc., poste come fattore di unità etnica e d’identificazione simbolica: A. CAVADI, *Il Dio dei leghisti*, San Paolo Edizioni, Cinisello Balsamo, 2012, 15 ss.; M. AIME, *Verdi tribù del nord. La Lega vista da un antropologo*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 7 ss.

alla vigilia dello scioglimento delle Camere e con pochissimi voti di scarto; ciò — ancora una volta — a riprova dell'uso strumentale della riforma, portata a termine dai promotori allo scopo di lucrare elettoralmente le preferenze dell'elettorato leghista già orientato verso l'opposto schieramento. E tuttavia, nonostante le conflittualità che ne hanno segnato l'approvazione, la riforma è stata pur sempre espressiva di un'opzione politica che si è dimostrata variamente condivisa: oltre a recepire un testo elaborato in modo congiunto nella precedente Legislatura (Commissione bicamerale "D'Alema"), essa è stata approvata da un'ampia maggioranza referendaria (circa il 64% dei consensi a fronte di una percentuale dei votanti di appena il 34% degli aventi diritto) all'esito di una consultazione promossa da entrambi gli schieramenti con una scelta al limite del plebiscito³⁴. Infine, sempre con riguardo alle spinte in senso federalista, si pensi all'approvazione quasi unanime della legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42 del 2009), nonché alla conseguente emanazione dei successivi nove decreti legislativi, formulati nell'apposita Commissione parlamentare con un consenso quasi sempre trasversale.

Quanto alle opposte spinte in senso neocentralista, si pensi al disegno di legge costituzionale presentato senza fortuna dal Governo Monti nella fase terminale della XVI Legislatura³⁵, nel quale il principio di unità era impiegato quale strumento statale di uniformità e di appiattimento, al fine di prevenire e condizionare ogni tendenza di non allineamento regionale. Come pure, si pensi al testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi³⁶, approvato nella XVI Legislatura e platealmente respinto in sede referendaria all'esito di una lacerante consultazione (oltre il 59% dei voti contrari a fronte di una percentuale dei votanti pari al 65% degli aventi diritto); il testo prevedeva una riduzione delle materie regionali e una ridefinizione degli ambiti autonomistici, quasi a far derivare i problemi costituzionali della Repubblica dal riparto della legislazione e dal bicameralismo paritario³⁷.

Venendo, infine, alla terza costante della storia regionale italiana, essa attiene alla centralità del ruolo riservato allo Stato; centralità mantenuta in continuità con l'originaria

³⁴ M. LUCIANI, *Pretesto costituzionale*, in *La Stampa*, 23 marzo, 2001, 1.

³⁵ Disegno di legge costituzionale, *Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*, presentato dal Presidente del Consiglio (Monti) di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (Patroni Griffi), XVI legislatura, 15 ottobre 2012, A.S. n. 3520.

³⁶ Disegno di legge costituzionale, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), recante *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 II della Costituzione*, comunicato alla Presidenza del Senato l'8 aprile 2014, XVII legislatura, A.S. n. 1429.

³⁷ Sia pure in senso diverso, si v. per tutti: S. MANGIAMELI, *Titolo V – Il nuovo art. 117*, Intervento al Seminario *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli enti locali*, Milano, 28 novembre, 2014, ora in www.issirfa.cnr.it, aprile 2015; R. BIN: *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2015, 8; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016.

consequenzialità fra unificazione amministrativa, uniformità territoriale e unitarietà statale³⁸. Le difficoltà politiche derivanti dalle contingenze compromissorie della politica, sono risultate aggravate da quelle culturali connesse al sofferto adattamento fra il vecchio impianto formalistico e centralistico statutario e le sopravvenute esigenze dei principi di autonomia e pluralismo. E così il rapporto fra l'art. 5 e il successivo titolo V, ovvero fra l'originaria prospettiva politico-culturale e la relativa traduzione sistemica, è rimasto incompiuto tanto nella Costituzione del '48 quanto nella successiva revisione del 2001.

Nel primo caso, il processo di regionalizzazione è stato coerente con il corrispondente impianto di sovranità post-bellica; la centralità riconosciuta allo Stato è stata funzionale a una prospettiva tutta interna ai confini sovrani, così da mantenere allo stesso il ruolo di "custode del proprio mercato" e di protettore degli "interessi nazionali" nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali³⁹.

Nel secondo caso, del pari, il processo di regionalizzazione è stato coerente con le diverse urgenze di un sistema oramai europeizzato e globalizzato. L'ordinamento è stato certamente "organizzato intorno al canone della «competenza», piuttosto che della «supremazia», sino a venire "orientato alla differenziazione con margini consistenti per l'uniformità, al fine di assicurare l'omogeneità delle condizioni di vita di tutto il Paese"⁴⁰. Ciò, tuttavia, è rimasto privo di attuazione anche a motivo della conflittualità della nuova stagione politica, con il conseguente prevalere delle precedenti insistenze dell'apparato burocratico statale e con l'inevitabile incremento del contenzioso innanzi alla Corte costituzionale. Di qui lo sviluppo di un orientamento giurisprudenziale che ha di fatto riproposto nel nuovo regionalismo tutti i limiti di ordine giuridico propri del primo regionalismo.

2.2. (segue): le diverse costanti della differenziazione regionale: strumentale agli interessi delle Regioni richiedenti, conflittuale verso le altre Regioni e contraria alla centralità dello Stato e dei relativi apparati ministeriali.

Le iniziative delle tre Regioni del nord hanno segnato un distacco netto e plateale dalla caratterizzazione delle precedenti costanti della storia della regionalizzazione italiana⁴¹; hanno

³⁸ G. BERTI, Art. 5, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Art. 1-12, Zanichelli, Bologna, 1975, 278 ss.; A. MANGIA, *Unità, pluralismo e principi costituzionali*, in ID. (a cura di), "tutta Italia un giuro uni". *Unità, pluralismo e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, 15 ss.

³⁹ Così, diffusamente, S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012, 6.

⁴⁰ S. MANGIAMELI, *ivi*, 8; ID., *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2016.

⁴¹ Quanto alla documentazione istituzionale, si v.: Dossier del SERVIZIO STUDI del SENATO, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVII Legislatura, Dossier, n. 565, novembre 2017; ID., *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII Legislatura, Dossier n. 16 - maggio 2018; ID., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, XVIII Legislatura, Dossier n.104/1 marzo 2019.

dimostrato una concezione riformatrice opposta alla passata, che spiega il modo dirompente e lacerante con cui il tema della differenziazione è stato percepito dal resto del Paese.

La strumentalità delle iniziative regionali non è stata più rapportata al mantenimento dello *status quo* nazionale, bensì al relativo sovvertimento, sia pure soltanto indirettamente considerato. L'insistenza sullo sviluppo degli interessi territoriali presi a riferimento è stata brandita in modo avulso da quello delle altre Regioni e indifferente alle relative conseguenze, così da apparire impiegato alla stregua di un *grimaldello* — per riprendere la terminologia degli anni '90 nei riguardi del ciclo di referendum elettorali⁴² — volto a provocare indirettamente la trasformazione della forma di stato regionale⁴³.

Comprensibili, dunque, le contestazioni opposte da parte delle Regioni residue al complessivo disegno di differenziazione; un disegno accusato d'incidere surrettiziamente sulla sostenibilità dell'autonomia regionale costituzionalmente sperimentata, sino a porre in discussione i presupposti dell'effettiva eguaglianza fra i cittadini nella fruizione di alcuni grandi servizi pubblici nazionali.

Sul piano economico, le contestazioni hanno preso le mosse dalla straordinaria forza economico-sociale delle tre grandi Regioni richiedenti, considerando che le stesse cumulano fra loro (dati 2016) un po' meno di un terzo della popolazione (19.350.000), ma un po' più del 40% del PIL nazionale (658.359 mil.) e il 54,3% delle esportazioni (226.425 mil.)⁴⁴. L'attenzione è stata posta sui rischi derivanti al resto delle Regioni italiane da una differenziazione unidirezionale, solamente favorevole alle pretese economico-fiscali di quelle richiedenti. Sia pure con varietà d'intenti, è stato così denunciato il rischio di una riforma regionale suscettibile di "cristallizzare diritti di cittadinanza diversi a seconda della Regione di residenza e la sostanziale rinuncia, da parte dello Stato, al perseguimento dell'unità economica e sociale del Paese"⁴⁵; è stata lamentata la mancata consapevolezza di un contesto nazionale "sempre più caratterizzato da alcuni elementi critici decisivi, che ne minano la sostenibilità, non solo finanziaria, ma di tenuta unitaria del Paese"⁴⁶; è stato paventato l'avverarsi di un *federalismo*

⁴² F. LANCHESTER, *La legislazione elettorale tra forma di Stato e forma di governo*, in D. CASTELLANO e G. CORDINI (a cura di), *L'incerta transizione. Riforme istituzionali e teoria giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, 55.

⁴³ S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in www.dirittiregionali.it, n. 3/2019;

⁴⁴ S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit. Nello stesso senso, fra gli altri: A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, n. 8/2019, 22; M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"* in www.dirittiregionali.it, n. 1/2019, 6; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in www.federalismi.it, n. 19/2019, 18.

⁴⁵ SVIMEZ, Audizione del 1° aprile 2019 nel corso dell'Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, Commissione parlamentare per le questioni regionali, Atti Parlamentari, XVIII Legislatura, 1° aprile 2019, 38 ss. Si v. inoltre F. MARTINELLI, *I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, n. 1/2019, 41 ss.

⁴⁶ L. BIANCHI e M. VOLPE, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, n. 1/2019, 3; G. FORGES DAVANZATI, *Autonomia differenziata: la difficile compatibilità fra le dinamiche del capitalismo italiano e la tenuta dello Stato unitario*, in *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 7 marzo 2019.

competitivo destinato a rendere problematici non solo gli equilibri di bilancio e l'assetto efficiente della pubblica amministrazione, ma anche la forma della Repubblica⁴⁷; sono state rappresentate le criticità di una *secessione dei ricchi*⁴⁸, tale da aggravare le sorti di un Mezzogiorno già pregiudicato dagli effetti di un federalismo fiscale rapace, privo di benefici (*zero al sud*)⁴⁹ e progressivamente provato da una "fuga dal sud" senza scampo⁵⁰. Lapidarie restano le recenti parole del Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, a proposito di quell'emorragia di laureati "che depaupera le famiglie, limita la capacità di crescere delle imprese e impoverisce tutto il Paese, in particolare nel Mezzogiorno. Le persone emigrate dal Sud sono state oltre 2 milioni nel periodo tra il 2002 e il 2017, di cui oltre 130 mila nel solo 2017. Di queste ultime, oltre 66 mila sono giovani, di questi 22 mila sono laureati. Il saldo migratorio, al netto dei rientri, è negativo per 852 mila unità, è un dato che fa riflettere"⁵¹. Parole, che rendono altrettanto urgente la speculare "questione settentrionale" richiamata nei medesimi giorni dall'ex Presidente del Consiglio, Enrico Letta, al fine di riaffermare l'esigenza di una complessiva unità e umiltà nazionali⁵².

Sul piano costituzionale, del pari, le contestazioni hanno preso le mosse dalla questione cruciale delle richieste regionali, riguardante sostanzialmente "quell'insidioso collegamento tra

⁴⁷ SVIMEZ, *Il regionalismo differenziato: sviluppo ed equità*, in www.aspidonline.it, 7 maggio 2019; A. SACCHI, D. SCALERA, A. ZAZZARO, *Decentramento, qualità istituzionale e fornitura di servizi pubblici: alcune evidenze empiriche*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, n. 1/2019, 81 ss.

⁴⁸ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019; ID., *Autonomia differenziata. Un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, n. 3/2019, 1 ss.; ID., *Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata*, audizione presso la Commissione Bicamerale sul Federalismo Fiscale, 13 giugno 2019, ora anche in www.aspidonline.it; nonché in senso critico, fra gli altri R. BIN, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in www.lacostituzione.info, 16 febbraio 2019.

⁴⁹ Oramai nota e incontestata è l'indagine svolta da M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018, con l'accusa di aver fatto dipendere dalla spesa storica e non dal fabbisogno reale o dai livelli minimi delle prestazioni per tutti i cittadini italiani, i finanziamenti statali dei servizi pubblici; si v. inoltre C. SCAMARDELLA, *Le colpe del Sud. Ripensare la questione meridionale per il Mezzogiorno, la Puglia, il Salento*, Manni Editori, San Cesario di Lecce, 2019.

⁵⁰ SVIMEZ, *Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, in <http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-2019-tutti-i-materiali/>: "Dall'inizio del nuovo secolo hanno lasciato il Mezzogiorno 2 milioni e 15 mila residenti, la metà giovani con un'età fino a 34 anni, quasi un quinto laureati". Di qui l'allarme sulla "trappola demografica". In Italia nel 2018 si è raggiunto "un nuovo minimo storico delle nascite", per il quale al Sud sono nati circa 157 mila bambini, 6 mila in meno del 2017; a ciò si aggiunge "che il contributo garantito dalle donne straniere non è più sufficiente a compensare la bassa propensione delle italiane a fare figli". Si tratta di un dato che influisce sul gap occupazione tra Sud e Centro-Nord, che dunque "si riallarga": nell'ultimo decennio è aumentato dal 19,6% al 21,6%. "Ciò comporta che i posti di lavoro da creare per raggiungere i livelli del Centro-Nord sono circa 3 milioni". Secondo Svimez, l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, "la crescita dell'occupazione nel primo semestre del 2019 riguarda solo il Centro-Nord (+137 mila), cui si contrappone il calo nel Mezzogiorno (-27 mila)".

⁵¹ G. CONTE, *Intervento del Presidente del Consiglio alla Cerimonia di inaugurazione della 83esima Fiera del Levante*, Bari, 14 settembre 2019, in <http://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-conte-alla-fiera-del-levante/12812>.

⁵² E. LETTA, *Renzi esce dal Pd? Non ha senso. Si all'intesa con il M5S per le Regionali*, in *Corriere della Sera*, int. a cura di M. Guerzoni, 14 settembre 2019.

l'ammontare finanziario da trasferire alle Regioni richiedenti e il gettito dei tributi maturato nel territorio regionale"⁵³. La determinazione delle risorse destinate al finanziamento delle nuove competenze regionali è risultata condizionata non più solo dall'ammontare dei costi standard e dall'ammontare della popolazione (due dati oggettivi e universali), ma anche dall'ammontare del gettito dei tributi maturato nel territorio della Regione richiedente; con la conseguenza di assoggettare le funzioni vitali per tutti i cittadini italiani a un finanziamento diverso a seconda della maggiore ricchezza del territorio di residenza. E ciò secondo un'attualizzazione odiosa e paradossale del principio evangelico: *a chi ha sarà dato e a chi non ha sarà tolto anche quello che ha*⁵⁴.

Di qui, la conseguente caratterizzazione delle altre due costanti della regionalizzazione italiana in senso opposto a quelle precedenti.

Per un verso, le iniziative regionali sono state realizzate in modo non più consensuale e compromissorio, bensì conflittuale e in contrasto con le opposte motivazioni territoriali e politiche. Esse sono state avanzate alla stregua di un diritto potestativo collettivo e pieno da far valere nei riguardi degli altri attori istituzionali (Governo, Parlamento, Regioni residue e lo stesso Presidente della Repubblica) riduttivamente considerati in un'inverosimile situazione di soggezione costituzionale. E ciò, quasi che la disposizione costituzionale possa prefigurare un esito politico-legislativo ineluttabile; quasi che l'alternativa al mantenimento di uno Stato centrale fondato sulla conservazione del tradizionale assetto ministeriale post-bellico possa essere quello di legittimare un regionalismo differenziabile sulla scorta di singole pretese avulse dall'intero sistema costituzionale. E anzi, l'aver ricevuto lo stigma popolare dall'esito positivo dei referendum confermativi indetti nelle Regioni Lombardia e Veneto⁵⁵, ha ulteriormente

⁵³ M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto*, cit., 1. Con pari accenti, F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n.9/2019, 10; Id., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, n. 10/2018, 8 ss. Più in generale, sui rischi potenzialmente derivanti dalla realizzazione dell'autonomia differenziata: G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2019; V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche della Autonomie territoriali*, in www.federalismi.it, n. 13/2019; E. GROSSO e A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/, n. 2/2018; E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in www.federalismi.it, n. 5/2018; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/2019; F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in www.federalismi.it, n. 20/2019; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in www.dirittifondamentali.it, 17 maggio 2019; OSSERVATORIO SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO, in www.roars.it, 26 agosto 2019; ID., *Contro questo regionalismo differenziato per un sistema universitario equo ed efficiente*, giugno 2019; A. SAIITA, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2019; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato"*, cit.; S. STAIANO, *I differenziatori dissolutivi del Nord e l'alveare operoso del Mezzogiorno*, in *Il Quotidiano del sud*, 14 agosto 2019; ID., *Autonomia differenziata, la lezione del 2001*, cit.; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?* Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

⁵⁴ MATTEO 25,14-30.

⁵⁵ La legittimità del ricorso al referendum consultivo per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 116 comma terzo è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 118/2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul referendum consultivo previsto dell'art. 2, comma, 1, n. 1), della l.r. Veneto

rafforzato dette iniziative; ha trasmesso loro quel baluginio di potere costituente che ogni iniziativa referendaria conserva⁵⁶, specialmente se nella prospettiva della trasformazione sostanziale della forma di Stato regionale.

Per altro verso, del pari, dette iniziative hanno implicitamente posto in discussione non solo la tenuta della distinzione costituzionale fra autonomia ordinaria e speciale, quanto la stessa centralità del ruolo storicamente riconosciuto allo Stato e ai relativi apparati ministeriali.

Quanto al primo profilo, la questione era già stata ampiamente dibattuta all'indomani dell'approvazione della riforma costituzionale. Fu Leopoldo Elia fra i primi e più autorevoli commentatori a contestare la linearità della disposizione costituzionale, ritenendo il procedimento introdotto dal terzo comma dell'art. 116 contrastante con il principio di rigidità costituzionale, in quanto suscettibile d'incidere sul riparto di competenze fra Stato e Regioni eludendo le garanzie del procedimento di revisione⁵⁷. Non devono dunque sorprendere le conclusioni rese dal DAGL nell'*Appunto* fornito alla Presidenza del Consiglio in ordine alla legittimità degli schemi d'intesa elaborati nel maggio 2019⁵⁸. Lo studio ha denunciato un uso distorto del procedimento per l'autonomia differenziata, destinato ad aggirare il modello regionale sancito dal Titolo V. Ha lamentato il pericolo derivante dall'ampiezza esponenziale

n. 15 del 2014, avente come quesito "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?", sulla base della considerazione che la consultazione referendaria si pone come atto preliminare ed esterno rispetto a quanto previsto dall'art. 116 Cost. Analogo il quesito posto sulla base della deliberazione n. 638 del 17 febbraio 2015 agli elettori lombardi, i quali sono stati chiamati a esprimersi su un altrettanto generico "Volete voi che la Regione Lombardia, 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?". Si v. al riguardo: G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2019; O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in www.dirittiregionali.it, n. 1/2019; A. LAURO, *Tamquam non essent: riflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 15 novembre 2017; A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in www.federalismi.it, n. 20/2017; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2019; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, cit., 320; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane*, cit., 320 ss.

⁵⁶ C. MEZZANOTTE, *Relazione generale. I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni*, in *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale*, Cedam, Padova, 2001, 297 (ma già ID., *Referendum e legislazione*, relazione al Convegno nazionale dell'A.I.C., *Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena, 3-4 dicembre 1993).

⁵⁷ L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 18 ss.

⁵⁸ DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Roma 19 giugno 2019, ora anche in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/appu/appunto_dagl_art116cost.pdf. In termini simili e in tempo non sospetto, del resto, S. MANGIAMELI indicava come condizione per la conclusione dell'intesa governativa, il fatto che "le singole Regioni richiedano poteri limitati nelle materie richiamate dall'articolo 116, comma 3, e solo per poche materie, in modo che l'asimmetria non risulti dirompente per l'amministrazione statale", in *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in www.issirfa.cnr.it, marzo 2017.

dell'elenco di materie oggetto delle richieste “forme ulteriori di autonomia”, tale da “determinare, di fatto, la creazione di nuove Regioni a statuto speciale per il tramite delle procedure di cui all’articolo 116, terzo comma, Cost.”; con la conseguenza che, ove replicata da tutte le Regioni di diritto comune, “il riparto di competenze di cui all’articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale”.

Quanto al secondo profilo, spetta ancora una volta al DAGL il merito di non avere avuto remore nel denunciare quello che nella prospettiva statale costituisce la questione dirimente per un’effettiva differenziazione regionale. Riflettendo sugli effetti derivanti da un’eventuale alterazione del riparto di competenze, il Dipartimento ha richiamato il *convitato di pietra* sotteso al tutto; ha paventato “il ripercuotersi” di una tale alterazione “sugli uffici e sulle strutture dell’amministrazione statale centrale e periferica, preposte allo svolgimento delle funzioni legislative e amministrative trasferite”; ha così evidenziato la necessità di valutare “il potenziale impatto che il riconoscimento di ampie forme di autonomia differenziata ad un numero crescente di Regioni di diritto comune è suscettibile di determinare sulle amministrazioni statali interessate, in termini di soppressione o di ridimensionamento degli uffici e delle strutture”.

La questione, a ben vedere, non è tanto quella di negare che un compiuto processo di differenziazione possa implicare di per sé una pari redistribuzione dei compiti da riconoscere alle istituzioni statali (Parlamento e Governo); che, dunque, possa riservare a dette istituzioni un ruolo di raccordo sia per coordinare la realizzazione delle politiche pubbliche richiedenti una partecipazione dei diversi livelli di governo, sia per consentire alle Regioni di meglio partecipare alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea⁵⁹. La questione, piuttosto, è che un tale sovvertimento organizzativo, concernente per così dire la stessa *autocoscienza* dello Stato centrale, possa prescindere da una più generale riflessione di carattere sistemico ed essere trattata in modo indiretto e avulso da una complessiva prospettiva di riforma, venendo affidata agli esiti contingenti di singole negoziazioni fra Governo e Regioni.

3. L’estensione del metodo bilaterale anche alla fase prenegoziale del procedimento duale di differenziazione regionale: la predeterminazione legislativa di oggettivi parametri idonei a vincolare la sfera discrezionale sia del Governo in sede negoziale e sia del Parlamento in sede di ratifica dell’intesa.

L’inversione delle costanti caratterizzanti i processi di trasformazione della regionalizzazione italiana, evidenzia l’avvenuta maturazione di due modelli di sviluppo regionale irrimediabilmente alternativi: l’uno, strumentale al mantenimento dello *status quo* nazionale,

⁵⁹ Su tali presupposti si v. diffusamente S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., spec. 662 ss.; A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicazioni burocratiche*, in *www.astrid-online.it*, 19 luglio 2018.

consensuale e statocentrico; l'altro, strumentale agli interessi delle Regioni richiedenti, conflittuale e avverso alla centralità statale. Sicché è proprio rispetto a detta alternativa che l'acquisita elasticità dell'art. 116, comma 3, Cost. può spiegare la propria ragion d'essere; può consentire di orientare l'interpretazione della disposizione nell'uno o nell'altro senso, ponendola o meno in relazione alla tenuta della coesione nazionale e al rapporto fra le minoranze territoriali: quelle delle Regioni richiedenti, forti del proprio progetto di sviluppo e indifferenti alle esigenze delle Regioni residue; quelle delle Regioni restanti, preoccupate per i rischi dello stato sociale nazionale e del proprio futuro all'interno del nuovo assetto regionale. Di rimando, detta elasticità può consentire di calibrare diversamente il ruolo dei soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento di differenziazione, raccordandolo al carattere consensuale da attribuire o meno alla fase di negoziazione e di successiva ratifica delle singole intese.

E tuttavia, la scelta della prospettiva ermeneutica da adottare, a meno di essere demandata a valutazioni di astratta ingegneria, non può prescindere dalla considerazione degli interessi delle popolazioni coinvolte, tanto più che queste ultime, riprendendo l'analogia con la citata giurisprudenza costituzionale, non sono solamente quelle delle Regioni richiedenti, bensì anche quelle delle Regioni residue, sino a comprendere l'intero corpo elettorale statale.

Il rilievo dimostra la difficoltà di raccordare il principio del prevalente interesse territoriale con quello della rappresentanza nazionale. Astrattamente, il raccordo appare favorito dalle due condizioni di ordine formale presenti nel terzo comma dell'art. 116, Cost.: da un lato, la previsione della maggioranza assoluta e non semplicemente relativa necessaria ad approvare la legge di ratifica dell'intesa fra Stato e Regione richiedente, tale da accordare a detta legge il carattere di fonte legislativa atipica (per l'oggetto della deliberazione) e rinforzata (per il tipo di maggioranza)⁶⁰; dall'altro, la qualificazione del procedimento di ratifica fra quelli c.d. duali⁶¹, nei quali il contenuto della decisione parlamentare è condizionato e talvolta posto in concorrenza con la volontà di altri soggetti dell'ordinamento variamente legittimati a porre limiti e vincoli alla discrezionalità del legislatore⁶².

In realtà, si tratta di condizioni inidonee a risolvere la tensione fra gli opposti principi. Esse sono incapaci di scongiurare l'eventualità che, in caso di coincidenza di maggioranza politica fra Governo e Regione richiedente, il primo possa forzare il negoziato a favore della seconda, accogliendo richieste dalla dubbia legittimità e dall'improbabile riscontro politico nazionale, così da alimentare aspettative di ratifica parlamentare di difficile realizzazione; aspettative destinate a scaricare il peso politico della relativa smentita sul Parlamento in sede di ratifica, ovvero — peggio ancora — sul Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, ponendo a repentaglio la tenuta della coesione nazionale.

⁶⁰ Si v. per tutti S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 10.

⁶¹ S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in www.federalismi.it, n. 18/2019.

⁶² G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, XXII; nonché più in generale A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 339 ss.

Il rimedio all'eventualità prospettata presuppone la configurazione in capo al Parlamento di un ruolo non solo conforme alle condizioni formali prescritte dal terzo comma dell'art. 116, Cost., quanto, più ancora, capace di reggere alle pressioni trasversali proprie delle dinamiche politiche e territoriali; un ruolo idoneo a sventare l'aggravarsi esponenziale delle tensioni sociali e nazionali connesse all'affermazione dell'incipiente differenziazione regionale. Più che l'astratta centralità del Parlamento, intesa in modo avulso dal sovrapporsi degli interessi coinvolti, conta insomma la relativa capacità di delimitare preliminarmente l'autonomia negoziale del Governo, così da impedirne uno sviluppo indiscriminato e da ricondurne il compimento al raggiunto equilibrio fra il prevalente interesse regionale e quello espresso dalla rappresentanza nazionale.

Da tale punto di vista, risulta ininfluyente e fuorviante il coinvolgimento del Parlamento nell'attività di negoziazione con la Regione richiedente. È certamente necessario che la fase di stipulazione dell'intesa sia il più possibile ponderata, valutata e aperta anche a un confronto, sia pure informale, con le forze parlamentari⁶³; sicché, come ha evidenziato la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, è "quanto mai utile che il Parlamento non sia posto nelle condizioni di esprimersi solamente a conclusione del processo, per ratificare o meno l'intesa raggiunta da Governo e Regione". Il Parlamento è — e deve essere — un *codecisore necessario*"⁶⁴. Al contempo, tuttavia, valgono le opposte ragioni ostantive di merito e di prassi: da un lato, la difficoltà di conciliare la natura collegiale e plurale dell'organo politico con la dettagliata definizione del complesso negoziato di differenziazione regionale⁶⁵; dall'altro, la considerazione che la sede di raccordo e negoziazione fra i livelli di governo pertiene ormai al sistema delle Conferenze, facente capo agli esecutivi con la piena condiscendenza del Parlamento⁶⁶. Del resto, occorre pure ricordare che la competenza a condurre le fasi di trattativa e stipula di un procedimento destinato a concludersi con la delibera parlamentare di ratifica dell'intercorsa attività negoziale è attribuita, in via legislativa o di prassi, all'organo esecutivo⁶⁷. Il riferimento non è solo alla legge di stabilità per il 2014, che prescrive al Governo il compito di "attivarsi" in ordine alle iniziative delle Regioni (art. 1, comma 571, L. n. 147/2013), con ciò rendendolo determinante per la conclusione dell'intesa se non proprio per la successiva

⁶³ C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, cit., 331.

⁶⁴ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, in *Commissione bicamerale*, 18 gennaio 2015, 32: «È in ogni caso da valutare con attenzione il rilievo da riconoscere al Parlamento fin dalle prime fasi, rilievo che - implicitamente - è stato riconosciuto in questo caso dallo stesso Governo nel momento in cui ha ritenuto di confrontarsi con la Commissione parlamentare e di riferire in corso d'opera sullo stato dell'arte. Appare infatti quanto mai utile che il Parlamento non sia posto nelle condizioni di esprimersi solamente a conclusione del processo, per ratificare o meno l'intesa raggiunta da Governo e Regione. Il Parlamento è - e deve essere - un "codecisore necessario"».

⁶⁵ A. ANZON, *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008, 208 ss.

⁶⁶ B. RANDAZZO, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, XVIII Legislatura, Audizione del 13 giugno 2019, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in www.camera.it.

⁶⁷ D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, n. 3/2019, 7 ss.

ratifica⁶⁸. Più ancora, il riferimento è alle prescrizioni costituzionali riguardanti le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8), la procedura di ratifica dei trattati internazionali (art. 80) e quella di modifica dei Patti lateranensi (art. 7, comma 2), rispetto alle quali il ruolo di negoziatore del Governo è sancito in via legislativa (art. 2, comma 3, lett. l), L. n. 400/1988), o di fatto.

In pari modo, è altresì influente e fuorviante riconoscere al Parlamento un ampio potere emendativo dell'intesa intercorsa fra Governo e Regione. Vale al riguardo la prassi in tema di procedimenti duali (artt. 7, 8 e 80), che esclude ogni possibilità di apporre modifiche a quanto già convenuto nella previa fase di accordo, con la conseguenza di riservare alle Camere la sola scelta di approvare o respingere l'intero disegno di legge⁶⁹. Anche con riguardo al procedimento di differenziazione, dunque, la natura pattizia dell'accordo rimesso alla ratifica parlamentare è tale da tramutare ogni proposta di modifica unilaterale in un'implicita dichiarazione di risoluzione del testo convenuto, provocando la riapertura del negoziato da svolgere secondo l'indirizzo espresso dall'approvata modifica. Il tutto, con l'inevitabile effetto di drammatizzare l'intero iter di ratifica parlamentare, caricando ogni votazione su singoli articoli del peso politico e giuridico della relativa votazione definitiva⁷⁰.

Né vale al riguardo la proposta variamente avanzata in dottrina⁷¹, di anticipare l'esame parlamentare del testo negoziale a una fase precedente l'iniziativa legislativa, così da consentire alle Camere di adottare formule d'indirizzo da rivolgere al Governo per la rinegoziazione dell'intesa. Dette formule, infatti, in quanto giuridicamente non vincolanti, sono suscettibili di esprimere una forza prescrittiva solamente politica, tale insomma da non risparmiare al Parlamento la paventata drammatizzazione del seguente iter di ratifica legislativa.

Se, dunque, il rimedio alle prevedibili tensioni fra il prevalente interesse regionale e le complessive esigenze della rappresentanza nazionale necessita di una capacità del Parlamento di delimitare in via giuridica e non solo politica la previa autonomia negoziale del Governo, occorre riconsiderare la natura duale del procedimento di differenziazione e le relative potenzialità sottese.

⁶⁸ Così M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014, che sottolinea la centralità del ruolo del Governo oltre che nella sola fase preparatoria anche in quella successiva della predisposizione di un d.d.l. volto a dare maggiore autonomia alla Regione interessata.

⁶⁹ Sulla non emendabilità dell'intesa si v. fra gli altri: D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare*, cit., 17; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, n. 6/2019, 26 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 57; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2018, 15; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit.; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2018, 24.

⁷⁰ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato*, cit., 20; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane*, cit., 331.

⁷¹ D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare*, cit., 23 ss.

Nella specie, infatti, non rileva soltanto la richiamata prassi parlamentare, che esclude ogni modifica unilaterale del testo negoziato, limitando l'apporto delle Camere alla relativa integrale approvazione o reiezione. Piuttosto, come ha evidenziato la Corte costituzionale proprio in tema d'intesa con le confessioni acattoliche, il "metodo bilaterale [...] evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative"; in tal senso, conforma a sé non solo la fase negoziale governativa e quella della successiva ratifica parlamentare, quanto anche quella prenegoziale riguardante la delimitazione degli ambiti discrezionali da riconoscere al Governo. E così, "se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore, [...] il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate"⁷². Del resto, come la stessa Corte aveva già chiarito, "gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo"; con la conseguenza che, "quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto". E pertanto, "nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate"⁷³.

Il rilievo è determinante. Esso dimostra come nel procedimento duale di differenziazione regionale la centralità del Parlamento sia essenziale anche nella fase prenegoziale, in quanto volta alla determinazione legislativa dei parametri oggettivi idonei a orientare l'indirizzo e a definire i confini della sfera negoziale del Governo.

Una duplice conferma al riguardo è ricavabile dal sistema delle fonti e da quello costituzionale.

Per un verso, la legge ordinaria recante i limiti negoziali rivolti al Governo esercita una forza vincolante tanto verso l'attività di quest'ultimo, quanto verso la successiva legge atipica e rinforzata di ratifica dell'intesa. Più che i criteri propri della gerarchia delle fonti, valgono a tal fine le argomentazioni della Consulta sullo "scopo unitario" che caratterizza il procedimento in questione, il cui negoziato è "strutturalmente e funzionalmente"⁷⁴ collegato all'atto finale della ratifica legislativa. La predeterminazione legislativa dei parametri negoziali del Governo, infatti, costituisce un requisito di legittimità e di validità della successiva attività governativa, con la conseguenza che la relativa violazione si traduce in un vizio *in procedendo* tanto della conclusa intesa da parte del Governo, quanto della successiva approvazione da parte delle Camere. La discrezionalità impiegata dal legislatore nella fase della ratifica parlamentare, per tale via, non

⁷² C. cost., n. 52/2016, § 5.1.

⁷³ C. cost., n. 81/2012, § 4.2.

⁷⁴ C. cost., n. 52/2016, § 5.2.



può confliggere con quella già manifestata nella fase prenegoziale del medesimo procedimento di differenziazione, né può sanare la violazione governativa dei previ parametri legislativi; e ciò a meno di non dimostrarsi viziata per eccesso di potere legislativo.

Per altro verso, del pari, la formulazione di appositi parametri legislativi, vincolanti in modo unitario l'attività negoziale del Governo e la successiva ratifica parlamentare, è tale da salvaguardare le ragioni caratterizzanti il metodo bilaterale presupposto dal procedimento duale di differenziazione regionale. Detto metodo, infatti, essendo volto a favorire un "incontro della volontà delle due parti"⁷⁵ istituzionalmente coinvolte, non può essere gestito in modo avulso dal contesto più generale, costituito dal resto delle popolazioni regionali parimenti interessate all'esito delle negoziazioni; non può essere impiegato in modo da degenerare in uno scontro fra le varie parti sociali e territoriali indirettamente coinvolte, lesivo della tenuta della coesione nazionale. Né è immaginabile che il tutto sia scongiurato dall'intervento di un Parlamento sprovvisto della propria forza legislativa prescrittiva, chiamato a compensare le opposte tensioni solamente in via politica, con formule d'indirizzo giuridicamente non vincolanti, ovvero in via legislativa all'esito dell'intero procedimento, con una delicata votazione finale sull'accoglimento o meno dell'intero testo negoziato.

Per contro, la fissazione legislativa di appositi limiti negoziali consente al Parlamento di esercitare in modo pieno ed effettivo la propria centralità costituzionale; permette di anticipare e risolvere già nella fase prenegoziale ogni futura tensione politica, sociale e territoriale fra le diverse parti coinvolte, responsabilizzando le stesse al rispetto di quanto convenuto e condiviso.

E così, in definitiva, il recupero giuridico della dimensione consensuale che ha caratterizzato la storia della regionalizzazione italiana, è tale da tramutare il processo di differenziazione dell'autonomia regionale in un'opportunità di sviluppo per l'intero Paese, anziché nel pericolo di una frammentazione rancorosa della coesione nazionale.

⁷⁵ C. cost., n. 52/2016, § 5.1. (corsivo non testuale).