

18 SETTEMBRE 2019

La via veneta al regionalismo
“differenziato”, tra ottimismo della
volontà e pessimismo della ragione
(costituzionale). Profili procedurali

di Marco Mancini

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università Cà Foscari – Venezia



La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali *

di Marco Mancini

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università Cà Foscari – Venezia

Sommario: **1.** Antefatto. **2.** Il modello di regionalismo “differenziato” ex art. 116, comma 3, Cost.: le coordinate costituzionali e la necessità di un'attuazione “conforme a Costituzione”. **3.** Profili procedurali: la fase endoregionale, tra ricerca plebiscitaria del consenso popolare, interlocuzione con gli enti locali e coinvolgimento degli *stakeholders*. **4.** (segue) La fase esoregionale: le trattative propedeutiche alla stipulazione dell'intesa, il rapporto tra intesa e “legge di differenziazione” e le questioni sottese. **5.** (segue) Una soluzione costituzionalmente orientata, fondata sul bilanciamento tra centralità del Parlamento e principio di “bilateralità”: il necessario coinvolgimento (preventivo e successivo) del Parlamento nella determinazione dei contenuti dell'intesa e della “legge di differenziazione”.

1. Antefatto

Come noto il Veneto, assieme alla Lombardia e all'Emilia-Romagna, è stata una delle prime Regioni ad avviare l'*iter* di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Le trattative, ancora in corso, sono ferme alle tre intese sulla parte generale datate 25 febbraio 2019 sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Presidenti delle tre Regioni.

Pur nella consapevolezza che l'*iter* è sinora proceduto in modo parallelo per le tre Regioni e che è presumibilmente destinato a concludersi con esiti identici riguardo a ciascuna di esse, il presente scritto si prefigge l'obiettivo di verificare se il *modus procedendi* seguito dalla Regione Veneto presenti elementi di specificità.

L'avvio dell'*iter* di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. costituisce in realtà la seconda tappa di un percorso “autonomistico” ben più ampio già intrapreso in precedenza dalla Regione Veneto. Si allude alle leggi regionali del 2014 istitutive di due *referendum* mediante i quali si chiamava il corpo elettorale regionale a pronunciarsi in merito alla trasformazione o meno del Veneto, rispettivamente, in una Repubblica indipendente e sovrana (legge n. 16) o in una Regione a statuto speciale (legge n. 15)¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Riguardo alle quali v. G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 703 ss.; D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2014; C. FASONE, *Il tentativo secessionista “all'italiana” e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in *www.dirittocomparati.it*, 2015; F. MODUGNO, *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, in *www.federalismi.it-Focus Fonti*, 2015, n.1; P. CARNEVALE, *Unità della*

Come noto, la Corte costituzionale è intervenuta con una declaratoria di illegittimità costituzionale² che ha colpito la legge n. 16 nella sua totalità e la l. n. 15 in alcune sue parti. Nell'un caso la Corte, con toni inusualmente accesi, aveva qualificato il referendum “indipendentista” come una consultazione diretta a suggerire «*sovvertimenti costituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica*» e «*prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano*» e come un'iniziativa *extra ordinem* perché, contraddicendo l'unità della Repubblica, «*non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali*»³. Il quesito referendario, insomma, nel suo dettato letterale, ad avviso della Corte rendeva manifesto l'intento “secessionista” che lo muoveva. La via è chiusa, sembra voler affermare il giudice costituzionale, l'opzione “secessionista” non è neppure astrattamente nella disponibilità della Regione.

Nell'altro caso, invece, con argomentazioni di carattere puramente formale, la Corte ha avuto buon gioco nell'affermare che il quesito relativo alla trasformazione del Veneto in una Regione a statuto speciale attiene a «*scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di referendum regionale*», precisando altresì che la consultazione risulterebbe comunque preclusa anche ai sensi degli artt. 26, comma 4, lettera b), e 27, comma 3, dello statuto regionale, laddove si afferma che i referendum regionali debbono essere di tenore tale da rispettare gli obblighi costituzionali⁴. In questo caso, quindi -sembrerebbe trasparire dalle parole della Corte-, la strada non è preclusa in assoluto, ma potrebbe essere intrapresa soltanto mediante le forme costituzionalmente prescritte, vale a dire con il ricorso all'art. 138 della Carta.

Le vicende cui si è appena accennato risultano strettamente connesse a quella relativa all'avvio dell'*iter* del regionalismo “differenziato” rappresentandone una sorte di antefatto, idoneo a determinare una serie di implicazioni e ricadute, quantomeno sul piano politico-istituzionale, in ordine al suo svolgimento.

La medesima legge regionale n. 15 prevedeva infatti l'indizione di un ulteriore referendum mediante il quale si chiamavano gli elettori veneti ad esprimersi proprio in merito all'avvio del procedimento di “differenziazione” ex art. 116, comma 3, Cost. La legge, *in parte qua*, è risultata immune dalle censure dalla

Repubblica e unità del diritto oggettivo, ivi; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, *ivi*.

² Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 919 ss., con osservazione di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima, ivi*, pp. 939 ss., riguardo alla quale v. anche F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 2015, pp. 759 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.federalismi.it*, 2015, n. 20; C. PETRILLO, *Il referendum consultivo regionale tra “vecchi” limiti sostanziali e “nuovi” limiti formali: l'approdo della sent. n. 118 del 2015*, in *Neldiritto*, 2015, pp. 2274 ss.; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Reg.*, 2015, pp. 1141 ss.

³ Punto 7.2. del *Considerato in Diritto*.

⁴ Punto 8.6. del *Considerato in Diritto*.

Corte, come si vedrà meglio in seguito, e la consultazione referendaria è stata quindi effettivamente celebrata con gli esiti ben noti.

Nel disegno originario del legislatore veneto, quindi, attraverso i tre quesiti formulati il corpo elettorale veniva chiamato ad esprimersi sulla trasformazione della Regione Veneto, rispettivamente, in una Repubblica indipendente e sovrana, in una Regione speciale o in una Regione “differenziata” ex art. 116, comma 3, Cost. Si trattava, all'evidenza, di tre opzioni relative allo *status* della Regione Veneto tra loro radicalmente alternative ed incompatibili, in virtù del diverso grado di autonomia implicato, che in un caso sfociava addirittura nell'indipendenza. L'una escludeva radicalmente l'altra, insomma.

Nell'eventualità (alquanto improbabile ...) in cui tutti e tre i quesiti avessero superato indenni il vaglio della Corte, vi sarebbero stati seri problemi di coordinamento in ordine ai tempi di svolgimento delle consultazioni e ai rispettivi esiti. Basti pensare, in caso di svolgimento contemporaneo, all'ipotesi in cui le consultazioni si fossero concluse tutte con esito positivo. A quale dei modelli alternativi proposti dai quesiti avrebbero dovuto guardare gli organi regionali per rispettare la volontà dell'elettorato? Sarebbe stato forse più opportuno disporre uno svolgimento separato delle consultazioni referendarie, cadenzate in ordine decrescente in base al maggiore o minore grado di autonomia caratterizzante il modello implicato dal quesito referendario. In quest'ottica, avrebbe dovuto essere celebrato per primo il *referendum* “indipendentista”, il cui esito positivo avrebbe dovuto indurre gli organi regionali ad intraprendere le conseguenti iniziative del caso (a prescindere, ovviamente, dal problema della loro legittimità), rendendo del tutto superflua la celebrazione degli altri due, essendosi pronunciato il popolo veneto in favore del modello più spinto, quello “separatista”. Soltanto nell'eventualità di un esito infausto del primo *referendum* si sarebbe dovuta/potuta indire la celebrazione del secondo per chiedere al popolo veneto se, pur non desiderando l'indipendenza, fosse favorevole all'acquisizione dello *status* di Regione speciale. E così via anche per il terzo *referendum*, con il quale si sarebbe richiesto agli elettori di pronunciarsi a favore quantomeno dell'acquisizione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost. Doveva pertanto presumersi l'esistenza, nelle intenzioni del legislatore veneto, di un ordine logico delle opzioni proposte al popolo veneto, con l'assegnazione di un rilievo prioritario a quella “indipendentista” e, di seguito, a quella del regime “speciale”⁵ e a quella del regime “differenziato”. Per adoperare un gergo forense, la terza opzione rappresentava *ab origine* soltanto una subordinata evocata nella denegata ipotesi in cui non avesse potuto ricevere accoglimento almeno una delle prime due.

⁵ Ciò in virtù della sua peculiare collocazione geografica, essendo il Veneto stretto tra due Regioni speciali, come rileva 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*, 2018, n. 4, p.321.

Il previsto e prevedibile intervento demolitorio della Corte costituzionale sui primi due quesiti ha però reso obbligata la strada del Consiglio regionale veneto, cui è rimasta a disposizione una sola delle tre opzioni prefigurate, quella della consultazione referendaria relativa al regionalismo “differenziato”. La successione degli eventi induce a ritenere che si tratti di una soluzione di ripiego rispetto ai reali *desiderata*, di una sorta di piano C cui si è dovuti forzatamente ricorrere a causa dell'impraticabilità del piano A (indipendenza e sovranità) e del piano B (statuto speciale). Gli organi regionali hanno così avuto buon gioco -soprattutto sul piano mediatico-, nel far passare l'immagine di essere stati costretti *oborto collo* a riporre nel cassetto le iniziali, elevate aspirazioni all'indipendenza o, quantomeno, all'acquisizione dello *status* di Regione speciale e ad affievolirle nelle ben più ridotte richieste di “differenziazione”.

Il Veneto, in buona sostanza, non ha avviato l'*iter* di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in funzione preventiva, come una sorta di “antidoto” nei riguardi delle sempre più marcate rivendicazioni “autonomistiche” e finanche “secessionistiche” insorgenti in seno alla comunità territoriale di riferimento. Piuttosto, vi ha fatto consapevolmente e volontariamente ricorso soltanto in via successiva, all'esito del previsto e prevedibile fallimento del tentativo di chiamare la popolazione a pronunciarsi sulle ben più ambiziose ipotesi di acquisizione dell'autonomia speciale o, addirittura, dell'indipendenza. Gli organi regionali sono stati infatti indotti a muoversi nel solco del più sicuro sentiero della legalità costituzionale -rappresentato dalla richiesta di maggiori forme di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost.-, soltanto in seguito alla presa d'atto dell'impossibilità di portare avanti le rivendicazioni “indipendentistiche-specialistiche” originariamente avanzate.

In conclusione l'antefatto, rappresentato dal percorso attraverso il quale la Regione Veneto è pervenuta all'attivazione della “clausola di differenziazione”⁶ ex art. 116, comma 3, Cost., finisce con lo spiegare una rilevante influenza sul relativo meccanismo attuativo, sia sul piano delle procedure che dei contenuti, sotto un duplice ordine di profili.

Da un lato gli organi regionali, visto il ridimensionamento delle aspettative e delle pretese cui sono dovuti forzatamente addivenire, risultano inevitabilmente indotti a reclamare nella maggior misura possibile le ulteriori forme e condizioni di autonomia di cui parla la disposizione costituzionale.

Dall'altro però, proprio le vicende poc'anzi illustrate e gli interventi demolitori della Corte costituzionale si pongono come una sorta di monito nei confronti della Regione che suona pressappoco così: spesso, al contatto con la realtà, l'ottimismo della volontà è destinato ineluttabilmente a soccombere di fronte al pessimismo della ragione (costituzionale).

⁶ E' l'espressione adoperata da A. M. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” ex art. 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, pp. 27 ss.

Occorrerà pertanto mantenere vigile l'attenzione, nel corso del procedimento attuativo, al fine di evitare che l'istanza di “differenziazione” legittimamente avanzata abbandoni il sentiero della legalità costituzionale e si trasformi in una sorta di grimaldello mediante il quale ottenere per altre vie, in modo surrettizio e sotto mentite spoglie, l'obiettivo della “secessione” fallito in precedenza⁷.

2. Il modello di regionalismo “differenziato” ex art. 116, comma 3, Cost.: le coordinate costituzionali e la necessità di un'attuazione “conforme a Costituzione”

Prima di passare ad esaminare le specificità dell'iter intrapreso dalla Regione Veneto risultano necessarie alcune premesse relative al modello di regionalismo “differenziato”⁸ prefigurato dall'art. 116, comma 3, Cost.⁹ e alle coordinate costituzionali entro le quali deve essere necessariamente calato il relativo percorso attuativo.

La disposizione in parola intende dare vita, mediante una deroga all'ordinario riparto costituzionale delle competenze¹⁰ e sulla scorta di ben note esperienze comparatistiche, ad un modello di regionalismo “differenziato” o “asimmetrico”¹¹ nell'ambito del quale ciascuna Regione, in ragione dei propri interessi, peculiarità e specificità, sia posta in condizione di acquisire forme e livelli di autonomia più ampi rispetto a quelli previsti dalla Carta. Si assisterebbe in tal modo alla nascita, come è stato osservato¹², di un *tertium genus* di Regione. Alle Regioni ordinarie, riguardo alle quali continuerebbe a ricevere applicazione l'ordinario regime costituzionale delle competenze, e alle Regioni speciali¹³, che continuerebbero a disporre del regime “speciale” di competenze previsto dai rispettivi statuti approvati con legge

⁷ Sottolinea questo rischio M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 2019, n. 6, pp. 6 ss., p. 39.

⁸ Sul regionalismo “differenziato” e sui diversi modelli comparatistici v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 3 ss., con la bibliografia ivi richiamata.

⁹ Riguardo al quale v., in generale, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, pp. 55 ss.; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, pp. 2178 ss.; A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, pp. 328 ss.

¹⁰ Sulla tecnica della “decostituzionalizzazione formale” adoperata al riguardo v. 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, 2003, p. 139; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 35.

¹¹ Sulle diverse denominazioni attribuite in dottrina all'istituto v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 1 ss.

¹² G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetria nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, pp. 256 ss. *Contra* V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2018, n. 5, p. 3, che parla di “sottocategoria di ente regionale”; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 10.

¹³ Sulla perdurante distinzione tra Regioni speciali e Regioni “differenziate” v. *ex multis*, G. M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 3 ss.

costituzionale, si affiancherebbero infatti le Regioni “differenziate”, titolari di un regime di competenze “misto”, risultante dalla combinazione tra quello costituzionale ordinario e quello “differenziato” disciplinato dalle rispettive leggi di “differenziazione” e dalle intese che ne sono poste a base. Che si tratti di un vero e proprio mutamento di *status* che investe la natura delle Regioni e non di una mera “differenziazione” nel *quantum* delle competenze è del resto provato dal fatto che la relativa disciplina trova fondamento in una specifica, peculiare fonte, la “legge di differenziazione” che -come detto- opera in modo derogatorio rispetto al dettato costituzionale.

L'obiettivo primario che si intende perseguire è quello del superamento del “regionalismo dell'uniformità” sino ad oggi invalso in virtù dell'applicazione a tutte le Regioni ordinarie del medesimo, identico regime di competenze delineato dall'art. 117 della Carta. Ciascuna Regione ordinaria, infatti, viene posta nella condizione di “contrattare” con lo Stato un proprio, specifico regime di competenze, disegnato sulla base dei suoi interessi e delle sue caratteristiche peculiari¹⁴. Questo è il motivo per cui, già nelle intese¹⁵, dovrebbero essere espressamente indicate per ciascuna Regione le specificità che giustificano l'avvio del procedimento di “differenziazione” e per cui non è possibile concludere un'unica intesa (ed emanare un'unica successiva “legge di differenziazione”), con più Regioni, ma sono piuttosto necessari un procedimento di “differenziazione”, un'intesa e una “legge di differenziazione” distinti per ciascuna Regione istante¹⁶. L'esito finale del procedimento di “differenziazione” dovrebbe pertanto consistere nell'acquisizione, da parte di ciascuna delle Regioni che vi hanno preso parte, di un regime di competenze doppiamente “differenziato”. Da un lato, rispetto al regime ordinario applicabile alle Regioni che non hanno avviato o portato a compimento l'*iter* ex art. 116, comma 3, Cost. Dall'altro, però, e al contempo, anche rispetto al regime di competenze ottenuto dalle altre Regioni “differenziate”, proprio in virtù delle diverse peculiarità e specificità che hanno spinto ciascuna di esse ad attivare il meccanismo¹⁷.

Gli asseriti, molteplici vantaggi derivanti dall'attivazione della “clausola di differenziazione” sono stati da più parti sottolineati. In primo luogo, vi sarebbero benefici in termini di qualità di esercizio dell'autonomia regionale, chiamata ad esplicarsi per la prima volta (rispetto alle materie di competenza esclusiva statale)

¹⁴ Sottolinea con particolare vigore questo aspetto A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Reg.*, 2017, p. 26.

¹⁵ Le tre intese del 25 febbraio 2019 richiamano genericamente “*le specificità proprie della Regione ... immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo*”, senza ulteriori indicazioni. Sulla genericità di tale riferimento v. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 2019, n.8, p. 10.

¹⁶ In tal senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007, p. 167; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato, cit.*, p. 17.

¹⁷ 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*, 2019, n. 6, p. 17, sottolinea che le peculiarità regionali sono diverse e si manifestano con diversa intensità.

o ad espandersi (nelle materie di competenza concorrente) in ambiti materiali dei quali la Regione istante ha manifestato maggiore propensione o interesse ad occuparsi, in virtù delle sue peculiarità territoriali, demografiche, economiche o di altro genere o in risposta alle specifiche richieste ed esigenze della comunità regionale. Si determinerebbe, insomma, un virtuoso processo di specifico adattamento (*rectius*, adeguamento) del regime delle competenze alle caratteristiche, agli interessi e alle istanze delle diverse comunità territoriali regionali, consentendo così alle Regioni di affermare le loro specifiche, rispettive identità¹⁸.

In secondo luogo, e conseguentemente, la devoluzione di ulteriori competenze legislative alle Regioni (nelle materie di competenza esclusiva statale), così come l'espansione delle competenze legislative di cui già dispongono (nelle materie concorrenti) dovrebbe consentire alle Regioni “differenziate” di avviare politiche pubbliche non soltanto maggiormente rispondenti alle esigenze delle rispettive comunità territoriali ma anche più efficaci in termini di garanzia del loro soddisfacimento¹⁹. Del pari, il successivo processo di redistribuzione a livello infraregionale delle funzioni amministrative dovrebbe consentire il dispiegamento dei benefici connessi alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, sotto il profilo dell'individuazione del livello territoriale di governo ottimale in quanto più adeguato al loro esercizio e al radicamento della corrispondente *accountability*²⁰. Ne dovrebbe altresì discendere un deciso miglioramento nell'esercizio delle funzioni amministrative e nell'erogazione dei servizi, in termini di efficacia ed efficienza, tanto sul piano organizzativo quanto su quello gestionale ed economico-finanziario²¹.

In terzo ed ultimo luogo, dall'acquisizione del regime “differenziato” di competenze da parte di alcune Regioni potrebbero discendere effetti di carattere “sistemico” nei riguardi delle altre. Queste ultime, infatti, per una sorta di processo emulativo indotto anche dalla pressione delle rispettive comunità territoriali, dovrebbero essere spinte a loro volta ad attivare la “clausola di differenziazione” al fine di ottenere le medesime forme di maggiore autonomia. In buona sostanza le prime Regioni “differenziate” potrebbero fungere da traino nei riguardi delle altre dando così vita ad una sorta di “regionalismo

¹⁸ Ciò in ossequio a quanto sostiene M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp.39 ss., ad avviso del quale non esiste nella nostra Costituzione un principio di “differenziazione, che è piuttosto un obiettivo, un risultato da raggiungere al fine di valorizzare le specificità territoriali”. Di contrario avviso A. M. POGGI, *Esiste nel titolo V, cit.*, pp. 27 ss. e, sembra, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 13, pp. 2 ss. il quale ritiene la “differenziazione insita nei caratteri tipici della forma di Stato autonomista”.

¹⁹ Sul punto v. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 4 ss. Insiste molto sul ruolo ancillare e servente che il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe svolgere rispetto all'avvio di politiche pubbliche “differenziate” da parte delle Regioni in base alle rispettive peculiarità R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2019, n. 6, pp. 10 ss.

²⁰ S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e dell'omogeneità nello Stato regionale*, in *ISSIRFA*, 2019, n. 2.

²¹ Riguardo ai benefici in termini di sviluppo economico e sociale dei territori più dinamici anche in vista dell'obiettivo di una “rivitalizzazione” del regionalismo post crisi del 2010 v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 7 ss.

competitivo” nel quale la competizione “orizzontale” tra Regioni acquisirebbe una valenza positiva perché consentirebbe ad alcune Regioni più “arretrate” di conseguire, attraverso l'emulazione delle *best practices* avviate dalle Regioni ad autonomia più “avanzata”²², standard di esercizio delle competenze e delle funzioni e di gestione di servizi di qualità più elevata, con conseguenti positive ricadute sul benessere della comunità di riferimento, in termini di tutela e godimento dei c.d. diritti di cittadinanza. Questo processo emulativo-competitivo dovrebbe infine consentire di addivenire alla riduzione anziché alla paventata accentuazione del divario esistente tra Regioni più “arretrate” e Regioni più “avanzate”²³.

Alcuni degli elementi configurati quali possibili profili di vantaggio potrebbero però tramutarsi, quasi in una sorta di rovescio della medaglia, in altrettanti fattori di rischio. E così, l'espansione dei regimi di “differenziazione” oltre certi limiti potrebbe determinare un'eccessiva valorizzazione delle diverse identità regionali e delle specificità delle comunità territoriali a scapito dell'identità nazionale nonché un'alterazione ed una frammentazione dello *status* di cittadinanza, attraverso l'introduzione di trattamenti diversificati nel godimento dei diritti in base alla Regione di residenza. Tale problema si propone con particolare evidenza sul piano dei contenuti, in riferimento a materie “differenziabili” come la sanità e l'istruzione, che possono definirsi “sensibili” siccome incidenti sul diritto alla salute e sul diritto allo studio²⁴.

In secondo luogo, il “regionalismo competitivo” potrebbe condurre ad esiti completamente opposti rispetto a quelli sperati. Le Regioni più “arretrate”, infatti, pur volendolo, potrebbero non essere in grado di raccogliere la sfida competitiva lanciata da quelle più “avanzate” e di seguirle lungo il percorso di progressiva “differenziazione”, soprattutto in virtù della loro difficoltà a mantenersi in equilibrio finanziario, presupposto indefettibile ex art. 116, comma 3, Cost. per avviare il procedimento di “differenziazione”. In tal caso, il divario nei riguardi delle Regioni “differenziate” aumenterebbe considerevolmente e la competizione perderebbe ogni accezione e valenza positiva traducendosi, di fatto, in un meccanismo diretto ad assicurare la prevalenza del *competitor* forte su quello debole, privato *ab initio* di qualsivoglia possibilità di riduzione del *gap*. Il regionalismo “competitivo” assumerebbe le sembianze

²² A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 4, parla di concorrenza “verticale” tra livelli di governo e concorrenza “orizzontale” tra Regioni, con positive ricadute anche riguardo al processo di integrazione europea.

²³ Con positive ricadute per l'intero Paese nella sua unitarietà, come rileva D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaAIC*, 2019, n. 1, p. 268. Parla di “competizione virtuosa” E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2019, n. 2, p. 3.

²⁴ Sul punto v., in particolare, E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost. Profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione di diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2018, n. 2, pp. 6 ss., nonché il recente lavoro di G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *www.dirittiregionali.it*, 2019, n. 2.

di un regionalismo “egoistico”²⁵ mediante il quale verrebbe permesso ad alcune Regioni di acquisire spazi di autonomia sempre più ampi senza doversi al contempo minimamente curare, in spregio al principio solidaristico che impregna la nostra Carta costituzionale, della sorte delle altre che, data la disponibilità di ancora minori risorse, rischierebbero di vedere addirittura peggiorare la loro condizione di arretratezza²⁶. Proprio per scongiurare rischi di questo tipo si è sottolineato con forza, seppur in modo ovvio, come il processo di “differenziazione” debba sempre e comunque svolgersi nel rispetto dei principi di unità ed indivisibilità dell'ordinamento repubblicano proclamati solennemente dall'art. 5 della Carta. La partita del regionalismo “differenziato”, quindi, non si gioca soltanto sul terreno dell'attribuzione ad una o più Regioni o addirittura a tutte le Regioni di forme e condizioni di autonomia ulteriori rispetto a quelle di cui già dispongono secondo il dettato costituzionale. Il campo di gioco è molto più esteso e la posta in palio molto più elevata. Risultano infatti implicate questioni di ben più ampio spessore attinenti ai fondamenti stessi della nostra forma di Stato regionale e più in particolare alla necessità di coniugare e bilanciare incessantemente, in ogni sua fase di svolgimento e sviluppo, le legittime pretese autonomistiche regionali con le ineludibili istanze unitarie immanenti nell'ordinamento repubblicano. La *vexata quaestio*, *more solito*, è quella dell'individuazione della soglia massima di tollerabilità al di là della quale l'esplicazione dell'autonomia regionale determinerebbe un irreparabile *vulnus* all'unitarietà dell'ordinamento costituzionale.

Ecco perché vi è la necessità che l'*iter* attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. si svolga, tanto nei suoi aspetti procedurali quanto in quelli contenutistico-sostanziali, in “modo conforme a Costituzione”²⁷. Al riguardo, sono almeno quattro i profili di rilievo sui quali si è maggiormente concentrata l'attenzione della

²⁵ Critiche al modello in parola, ritenuto inapplicabile ai rapporti tra istituzioni politiche di governo, sono state espresse da I. A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2019, n. 1, p. 5; V. BALDINI, *Unità dello Stato*, cit., pp. 17 ss. Contrappongono radicalmente il modello di regionalismo “competitivo” al modello “solidaristico” E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità ed aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018, n. 2.

²⁶ Si segnalano al riguardo le iniziative intraprese da alcune Regioni meridionali volte a sollecitare la realizzazione di un regionalismo “solidale”, tra le quali la risoluzione n. 1 del 30 gennaio 2019, approvata con deliberazione n. 383 del Consiglio regionale della Calabria, in ordine alla quale v. M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo “solidale”*, in *www.dirittiregionali.it*, 2019, n. 1; nonché l'ordine del giorno approvato dall'Assemblea regionale siciliana in data 20 febbraio 2019. Riguardo alla posizione assunta dal Presidente del Molise in una riunione congiunta delle Regioni del Sud tenutasi in Calabria il 12 luglio 2018 v. L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., p. 358. Il rischio evocato è quello della “secessione dei ricchi”, per dirla con G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Roma, Bari, 2019, le cui tesi sono state definite delle *fake news* da R. BIN, *Le materie*, cit., p. 1, siccome basate non sulle reali possibilità esplicative offerte dall'art. 116, comma 3, Cost., bensì sulle “assurdità” propalate dal Presidente della Regione Veneto Zaia, accusato di “ignoranza dei profili costituzionali dell'autonomia regionale”.

²⁷ Per parafrasare l'espressione di D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., pp. 262 ss. Secondo A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2019, n. 2, p. 6, determinate scelte compiute riguardo al procedimento di “differenziazione” non configurerebbero una mera attuazione della Costituzione bensì una vera e propria riforma della stessa incidente anche su profili fondamentali della forma di Stato.

dottrina, al fine di individuare le coordinate costituzionali entro le quali deve mantenersi il meccanismo di “differenziazione”, i limiti ai quali deve soggiacere.

In primo luogo, vi è la necessità di garantire il rigoroso rispetto del ruolo e delle prerogative costituzionali di ciascuno dei soggetti istituzionali statali, regionali e locali, chiamati ad intervenire nel procedimento²⁸.

In secondo luogo, proprio allo scopo di salvaguardare un livello uniforme di godimento dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale e di evitare, viceversa, fenomeni di discriminazione tra cittadini o addirittura tra intere comunità territoriali, l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia dovrebbe sempre e comunque avvenire in pieno ossequio ai principi di solidarietà²⁹, coesione sociale ed uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 della Carta³⁰.

In terzo luogo, stante l'espreso richiamo contenuto nell'art. 116, comma 3, Cost., vi deve essere il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., tra i quali assume particolare rilievo quello di solidarietà interterritoriale che, seppur non enunciato, è implicitamente desumibile dal principio perequativo, espressamente previsto e configurato *sub specie* di vincolo, a carico del legislatore statale, ad istituire un apposito fondo i cui proventi devono essere destinati (con evidenti intenti solidaristici) ai territori con minore capacità fiscale per abitante. Così come, parallelamente all'avvio e alla realizzazione del regionalismo “differenziato” da parte delle Regioni più avanzate, dovrebbe essere valorizzato da parte dello Stato il ricorso alle “risorse aggiuntive” e agli “interventi speciali” al fine di “*promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*”. Si tratta di un tema che attiene ai profili contenutistico-sostanziali e che quindi non riveste diretto interesse ai fini della presente trattazione.

In quarto ed ultimo luogo, il processo attuativo dovrebbe svolgersi con modalità tali da garantire il rispetto del carattere derogatorio dell'istituto e la sua *ratio* che, come detto, è quella di favorire la transizione da un “regionalismo dell'uniformità” ad un “regionalismo della differenziazione”. Al riguardo, occorre sottolineare il rischio che si verrebbe a determinare qualora si pervenisse ad una indiscriminata attribuzione, a favore di tutte le Regioni e a prescindere dalle loro effettive e specifiche peculiarità ed esigenze, di regimi di competenze “differenziati”, in ipotesi identici o comunque fortemente simili tra

²⁸ E di garantire l'adeguato coinvolgimento di ciascuno di essi. Questo determinerebbe la necessità, secondo S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2019, n. 1, p. 3, di istituire una sede di raccordo interistituzionale che garantisca l'interlocazione tra tutti i livelli territoriali di governo a monte a e valle del procedimento di “differenziazione”, che l'A. suggerisce di radicare presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

²⁹ Su questo tema v. V. BALDINI, *Unità dello Stato*, cit., pp. 9 ss.

³⁰ Sui rischi di arrecare un *vulnus* al principio di uguaglianza formale e sostanziale v. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Reg.*, 2017, p. 634; E. CATELANI, *Nuove richieste*, cit., p. 6; M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2018, n. 3, pp. 1 ss.

loro. Vi sarebbe, infatti, la sostituzione di un regime ordinario delle competenze omogeneo per tutte le Regioni (quello previsto dall'art. 117 Cost.) con una serie di regimi “differenziati” che, seppur diversi da quello ordinario, risulterebbero però sostanzialmente uguali l'un l'altro. I regimi di competenze di cui verrebbero a disporre le Regioni, insomma, presenterebbero elementi di diversità, di “differenziazione” soltanto rispetto al regime costituzionale ordinario, ma non tra loro. Ciò comporterebbe, *in primis*, per una sorta di eterogenesi dei fini, il ritorno ad un modello di “regionalismo dell'uniformità”³¹ (seppur bastato su un regime “differenziato” di competenze uniformemente applicabile a tutte le Regioni) che si intenderebbe invece superare. In secondo luogo, si assisterebbe all'inversione del rapporto regola/deroga tra l'ordinario regime costituzionale del riparto di competenze e il regime “differenziato” introdotto mediante le “leggi di differenziazione”. Quest'ultimo, infatti, da regime meramente derogatorio si tramuterebbe in una nuova regola di riparto delle competenze destinata a sostituirsi, in via di fatto, siccome uniformemente applicabile alla generalità delle Regioni, a quella prevista a livello costituzionale. Si verrebbe così a determinare quella che qualcuno³² ha definito, avanzando al riguardo dubbi di legittimità costituzionale, la “disattivazione” del Titolo V della Costituzione, dovuta al fatto che una parte più o meno ampia delle regole costituzionali sul riparto delle competenze ivi contenute sarebbe destinata di fatto a non ricevere più applicazione, con esiti non dissimili da quelli di una messa in quiescenza o di un'abrogazione, *in parte qua*, dell'art. 117 della Carta o addirittura di una revisione costituzionale mascherata.

Al fine di scongiurare il duplice rischio appena evidenziato, pertanto, il Governo, prima di risolversi a stipulare l'intesa con le singole Regioni, dovrebbe valutare con particolare rigore e in modo specifico rispetto a ciascuna di esse l'effettiva sussistenza di peculiarità tali da giustificare la richiesta e l'attribuzione di altrettanti, specifici regimi “differenziati” di competenze³³. Soltanto così verrebbe garantita, in ossequio alla *ratio* dell'istituto, l'introduzione di una serie di regimi “differenziati” diversi da Regione a Regione e al contempo salvaguardato il loro carattere derogatorio rispetto all'ordinario regime costituzionale delineato dall'art. 117.

Quelle appena passate in rassegna costituiscono quindi le coordinate di fondo entro le quali dovrà svolgersi il procedimento di “differenziazione”.

³¹ Riguardo al quale v., *ex multis*, A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Reg.*, 2017, che parla al riguardo di un modello che ha favorito “l'omogeneizzazione giuridica delle differenze piuttosto che il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità”.

³² A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *www.dirittiregionali.it.*, 2019, n. 2, p. 6.

³³ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 12, suggerisce l'introduzione di criteri oggettivi di valutazione delle richieste regionali, volti a precisare i presupposti sostanziali di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Sul piano attuativo, le scarse indicazioni contenute nella disposizione costituzionale³⁴ e la mancanza di un'*interpositio legislatoris*, dai più ritenuta opportuna ma non necessaria³⁵ e comunque di per sé inidonea a vincolare la successiva legge atipica e rinforzata approvata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., determinano l'insorgenza di molteplici nodi problematici, tanto sul piano procedurale quanto su quello sostanziale. La premessa metodologica circa la necessità di procedere ad un'attuazione “conforme a Costituzione” e la coeva indicazione delle coordinate costituzionali entro le quali dovrebbe svolgersi il procedimento di “differenziazione” rappresentano quindi chiavi di lettura cui occorrerà fare costantemente riferimento per la risoluzione delle diverse questioni che verranno di volta in volta a prospettarsi. Sulla scorta di queste indicazioni preliminari si passerà quindi ora ad esaminare le peculiarità del percorso intrapreso dalla Regione Veneto, con la precisazione che l'analisi verterà esclusivamente sui profili procedurali, riservandosi ad un secondo momento e ad una diversa sede l'esame dei profili sostanziali-contenutistici.

3. Profili procedurali: la fase endoregionale, tra ricerca plebiscitaria del consenso popolare, interlocuzione con gli enti locali e coinvolgimento degli *stakeholders*

Già nella fase endoregionale del procedimento di “differenziazione” avviato dal Veneto si scorgono alcuni profili di peculiarità, il primo e più importante dei quali è rappresentato dalla celebrazione del *referendum* (previsto, come detto, dalla più volte richiamata legge regionale n. 15 del 2014³⁶), al cui esito gli

³⁴ V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 4, parla di «disposizione ermetica e laconica». Di necessità di precisazioni parlava già G. BRAGA, *La legge attributiva di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Vol. III.1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, Milano, 2003, p. 107.

³⁵ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 154; A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Ist. Fed.*, 2008, p. 57. La disposizione costituzionale risulterebbe quindi autoapplicativa, come rilevato *ab initio* da B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 144. In senso analogo M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., pp. 146 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *www.dirittoestoria.it*, 2017, n. 15, p. 8, ad avviso del quale non vi sono problemi attuativi ma solo interpretativi. In senso solo parzialmente difforme A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 7 ss., il quale reputa necessaria una legge attuativa, anche solo al fine di definire scelte generali valide per tutte le Regioni, pur riconoscendo che ciò non inficia l'immediata esecutività della disposizione costituzionale. Si ricordi al riguardo che il 21 dicembre 2007 era stato approvato in Consiglio dei Ministri un disegno di legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non presentato alle Camere a causa della successiva crisi del Governo Prodi II.

³⁶ Come sottolineato da F. CONTE, *I referendum*, cit., pp. 759 ss., e O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *www.dirittoestoria.it*, 2019, n. 1, p. 9, si è così proceduto in modo diverso rispetto a quanto previsto dagli artt. 26 e 27 dello statuto, laddove si sancisce la possibilità di “indire referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio”, però con delibera consiliare e non con legge. Peraltro, l'art. 1 della legge prevedeva che il Presidente della Giunta negoziasse con il Governo il contenuto del quesito referendario e che sarebbe stato autorizzato ad indire il *referendum* sui cinque quesiti di cui all'art. 2 soltanto nell'eventualità in cui il negoziato non fosse andato a buon fine nel termine di 120 giorni dall'approvazione (termine poi soppresso dalla legge regionale 23 febbraio 2016, n. 7). In

organi regionali sembravano subordinare l'esercizio di ogni loro iniziativa al riguardo. Lo stesso *iter* è stato seguito dalla Regione Lombardia, mentre in Emilia Romagna (così come nelle altre Regioni che si sono successivamente attivate) il procedimento ha preso direttamente avvio nelle forme costituzionalmente previste, vale a dire mediante deliberazioni degli organi regionali di vertice.

L'art. 116, comma 3, Cost. non prevede la consultazione del corpo elettorale regionale. Tuttavia la Corte costituzionale³⁷, investita della questione, ha ritenuto che la celebrazione del *referendum*, anche se costituzionalmente non necessitata, sia legittima³⁸, seppur con una serie di precisazioni e con l'indicazione di una serie di limiti cui è opportuno rivolgere l'attenzione. Si è molto discusso, infatti, in ordine alla formulazione del quesito, alla natura ed efficacia del *referendum* e alla sua collocazione temporale nell'ambito del più ampio procedimento di “differenziazione”.

Quanto al primo aspetto, il quesito referendario era genericamente riferito all'attribuzione al Veneto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, senza ulteriori specifiche indicazioni relative alle materie interessate. La Corte non ha ravvisato al riguardo alcun profilo di illegittimità, ritenendo implicito nel quesito il riferimento all'art. 116, comma 3, Cost. e alle materie “differenziabili” ivi indicate³⁹ e quindi escluso il rischio di una richiesta di sviluppo dell'autonomia eccedente i limiti costituzionalmente imposti. Per quanto concerne il secondo aspetto, dalla pronuncia della Corte traspare chiaramente la configurazione di un *referendum* consultivo, provvisto di efficacia politica e non giuridica, il cui esito non può pertanto in alcun modo influire (se non, appunto su un piano esclusivamente politico) sull'avvio e sullo svolgimento del procedimento di “differenziazione”.

In ordine al terzo ed ultimo aspetto, la Corte ritiene legittimo il *referendum* veneto perchè il suo svolgimento precede gli atti e le fasi che compongono l'*iter* prescritto dall'art. 116, comma 3, Cost. e si configura quindi rispetto ad esso come un fase anteriore, esterna, autonoma ed indipendente ed in alcun modo

tal modo, come rileva G. BOGGERO, *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 2, pp. 26 ss., si voleva costringere il Governo, in spregio a quanto previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., a negoziare preventivamente il contenuto della futura intesa e si sarebbe introdotto mediante una normativa speciale un *iter* aggravato per l'esercizio dell'iniziativa.

³⁷ Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, *cit.*, Punto 8.3. del *Considerato in Diritto*.

³⁸ Critiche nei riguardi della pronuncia in oggetto sono state espresse da M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 18, ad avviso del quale, alla luce dell'art. 123 Cost. i *referendum* consultivi potrebbero svolgersi soltanto sugli atti legislativi e sui provvedimenti amministrativi regionali, ma non sugli “*atti di iniziativa regionale volti a stimolare atti statali*”, e afferma che la Corte ha utilizzato “*argomenti ... non sufficientemente ponderati*”. *Contra* G. BOGGERO, *Il referendum*, *cit.*, pp.11 ss., ad avviso del quale non vi è nessuna disposizione costituzionale e statutaria che vieti la subordinazione alla consultazione popolare di un atto di iniziativa regionale, tanto più che tale consultazione si svolgerebbe anteriormente al reale avvio del procedimento di “differenziazione”. Secondo F. CONTE, *I referendum*, *cit.*, pp. 761 ss., la legge sarebbe risultata illegittima per violazione dello statuto, prevedendo l'istituzione di un *referendum* diverso da quelli tipizzati dall'art. 27.

³⁹ Ad avviso di A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in www.federalismi.it, 2017, n. 20, p. 3, si tratta di una “*improvvida forzatura interpretativa*”.

sovrapponibile. Ciò dovrebbe indurre a dubitare della legittimità di un *referendum* destinato a svolgersi in una fase successiva all'avvio dell'*iter* ex art. 116, comma 3, Cost.⁴⁰.

Dalla combinazione dei tre aspetti passati in rassegna deriva che il *referendum*, nella visione della Corte, per mantenersi nell'alveo di un'interpretazione-attuazione costituzionalmente orientata dell'art. 116, comma 3, Cost., deve avere carattere consultivo ed efficacia meramente politica e svolgersi comunque in un momento antecedente all'inscizio del procedimento prescritto dalla disposizione costituzionale, del quale non può in ogni caso condizionare l'avvio e lo svolgimento.

Tali aspetti, peraltro, si condizionano reciprocamente e finiscono con l'avallare una configurazione del tutto peculiare del *referendum*. In effetti, lo svolgimento della consultazione in una fase antecedente all'avvio del procedimento di “differenziazione” e quindi in assenza e in attesa di una deliberazione consiliare o giuntalesca volta a precisare quantomeno gli ambiti materiali interessati dalle rivendicazioni di maggiore autonomia, comporta necessariamente la formulazione di un quesito referendario generico. Ciò influisce altresì sulla consapevole espressione del voto da parte degli elettori regionali⁴¹ chiamati, di fatto, a conferire agli organi regionali una sorta di “mandato in bianco”⁴² di carattere politico in ordine ai possibili sviluppi del regionalismo “differenziato”, ai suoi contenuti e agli ambiti materiali interessati. Sotto questo profilo sarebbe certamente più opportuno che la consultazione si svolgesse nel corso del procedimento di “differenziazione” e più precisamente a seguito della deliberazione consiliare e giuntalesca di autorizzazione all'avvio della trattativa, contenente precise indicazioni in ordine alle materie e ai contenuti interessati dalle rivendicazioni di maggiore autonomia o, meglio ancora, prima dell'avvio delle trattative con il Governo o addirittura successivamente alla stipulazione della bozza di intesa e prima della sua sottoscrizione. Nel primo caso, infatti, l'esito favorevole della consultazione assumerebbe la configurazione di una sorta di “mandato a trattare” con il Governo, conferito nella piena consapevolezza dei contenuti e degli ambiti materiali oggetto della trattativa, siccome espressamente indicati nella delibera consiliare o giuntalesca. Nel secondo caso, l'esito del *referendum* assumerebbe le sembianze di un atto di consenso o di dissenso nei riguardi degli esiti delle trattative con il Governo, anch'esso consapevolmente

⁴⁰ Come sottolinea G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p. 4, si aggiungerebbe infatti all'*iter legis* un'ulteriore fase non prevista dalla Costituzione. A favore delle argomentazioni espresse dalla Corte sul punto anche M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017, n. 3, p. 4; A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Reg.*, 2017, p. 325.

⁴¹ Di contrario avviso Tar Veneto, Sez. I, ord. 6 settembre 2017, n. 401, e Trib. Venezia, ord. 25 settembre 2017, riguardo alla quale v. F. FERRARI, *Referendum veneto: sentenza sorprendente del Tribunale di Venezia*, in www.lacostituzione.info, 28 settembre 2017, rese in prossimità dello svolgimento del *referendum*, che hanno ritenuto di non sollevare questione di legittimità costituzionale nei riguardi della legge regionale ritenendo che il quesito garantisse la libertà di espressione del voto da parte degli elettori.

⁴² Sul punto ancora G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p. 5. Secondo G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale*, cit., p. 11 ss., il quesito era ambiguo riguardo agli obiettivi perseguiti e al percorso attivabile e avrebbe dovuto pertanto essere ritenuto inammissibile dalla Corte.

espresso siccome reso in base alla conoscenza dei contenuti trasfusi nella bozza di intesa. E' chiaro che in casi di questo genere il quesito referendario assumerebbe connotazioni più specifiche, anche in termini di omogeneità e univocità, in quanto riferito ad un delibera consiliare o ad un bozza di intesa il cui contenuto sarebbe richiamato *per relationem*, così come avviene nel *referendum* costituzionale, ove è sufficiente il richiamo agli estremi delle legge costituzionale o di revisione costituzionale. Come detto, però, la pronuncia della Corte sembrerebbe escludere un'eventualità del genere.

Il *referendum* consultivo in parola, pertanto, così come delineato dalla pronuncia della Corte, finisce inevitabilmente per assumere una connotazione esclusivamente politica, segnata peraltro da forti venature di plebiscitarismo⁴³, perché suo tramite la popolazione regionale viene chiamata a pronunciarsi su una “*questione di principio sostanzialmente priva di alternative*”⁴⁴. Gli organi regionali, infatti, sono indotti ad utilizzarlo come un “appello al popolo” volto ad ottenere una sorta di “investitura popolare diretta”⁴⁵ mediante un “*surplus di legittimazione democratica*”⁴⁶, di “nulla osta” preventivo, di “mandato in bianco” non revocabile, in ordine all'avvio e allo svolgimento dell'*iter* attuativo del regionalismo “differenziato”, ai suoi contenuti e agli ambiti materiali interessati⁴⁷.

Quanto appena detto in ordine al carattere “plebiscitario” del *referendum* ha del resto ricevuto immediata conferma nel caso della Regione Veneto. In primo luogo, infatti, la legge regionale di indizione del *referendum* subordinava l'avvio del procedimento di “differenziazione” da parte degli organi regionali preposti al raggiungimento di un duplice *quorum*, tanto strutturale (partecipazione alla consultazione della maggioranza degli aventi diritto) quanto funzionale (raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi a favore del SI), ponendo al riguardo un vero obbligo in capo al Presidente della Giunta in ordine alla presentazione di un programma di negoziati e di un disegno di legge statale⁴⁸. In

⁴³ G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale*, cit., p. 11; A. MORELLI, *Ascese e declini*, cit., p. 325. A. MORRONE, *Populismo referendario*, cit., preferisce parlare di “*populismo*”. Sulla dubbia legittimità costituzionale di un *referendum* di tale natura O. CARAMASCHI, *Il referendum*, cit., pp. 27 ss., e bibliografia ivi richiamata.

⁴⁴ Per usare le parole di G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p. 32, che parla anche di “*indirizzo di un indirizzo*”, di “*appello ai sentimenti*?” (p. 40).

⁴⁵ Osserva ancora G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p. 13, che non si tratta di un mero “*sondaggio di opinione*” perché coinvolge la responsabilità politica degli organi regionali.

⁴⁶ Così O. CARAMASCHI, *Il referendum*, cit., p. 28.

⁴⁷ Qualcuno lo ha definito addirittura un “*alibi*”. Si allude a R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Reg.*, 2016, pp. 221 ss., ad avviso del quale si tratterebbe di un *referendum* inutile, siccome diretto sostanzialmente ad autorizzare il Presidente della Giunta a fare qualcosa che era già legittimato a fare in virtù dell'art. 116, comma 3, Cost. Concetto ribadito dallo stesso A. nello scritto successivo *Le materie*, cit., p. 1.

⁴⁸ Critico al riguardo G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale*, cit., p. 9, il quale rileva come sia stato ritenuto ammissibile un *referendum* solo formalmente consultivo, in quanto in realtà poneva obblighi giuridici in capo agli organi regionali, e quindi apertamente contrastante con l'art. 27 dello statuto. Allo stesso modo, O. CARAMASCHI, *Il referendum*, cit., p. 20, sottolineando l'influenza che la consultazione referendaria avrebbe potuto svolgere anche sul Governo e sul Parlamento nel prosieguo dell'*iter* del procedimento di “differenziazione”, ne rileva l'illegittimità per contrasto con i consolidati orientamenti della Corte costituzionale al riguardo.

secondo luogo, l'esito del *referendum* consultivo tenutosi il 22 ottobre 2017⁴⁹, che ha visto la partecipazione del 57,2% degli aventi diritto e si è concluso con il voto favorevole del 98,1% dei votanti⁵⁰, è stato immediatamente valorizzato sul piano politico dagli organi regionali, che hanno sottolineato l'ampio consenso popolare formatosi riguardo all'opportunità di acquisire il regime di autonomia “differenziata” ex art. 116, comma 3, Cost.⁵¹.

Quanto al percorso successivo, riguardo all'iniziativa sul piano generale vi è concordia di vedute sul fatto che l'individuazione dell'organo regionale legittimato ad avviare l'*iter* sia rimessa all'autonomia statutaria e/o legislativa di ciascuna Regione⁵². Ciò detto, ad avviso di alcuni⁵³ al procedimento dovrebbe dare impulso la Giunta, quale omologo del Governo nella conduzione delle trattative. Secondo altri⁵⁴, invece, un ruolo di maggior rilievo dovrebbe rivestire il Consiglio, chiamato ad avviare il procedimento fornendo appositi indirizzi al Presidente della Giunta circa la conduzione delle trattative, sul cui andamento dovrebbe in seguito essere tenuto costantemente informato. L'iniziativa regionale, in Emilia Romagna e Lombardia, ha assunto le forme di una risoluzione del Consiglio regionale che impegnava il Presidente della Giunta ad avviare il negoziato indicando espressamente le materie oggetto delle rivendicazioni di maggiori forme di autonomia.

Il percorso veneto si è svolto invece in modo peculiare. Il Consiglio regionale, infatti, con duplice deliberazione del 15 novembre 2017, da un lato conferiva mandato al Presidente della Giunta “*per l'avvio e la conduzione del negoziato e l'informativa al Consiglio regionale*”; dall'altro, al contempo, provvedeva all'approvazione di un progetto di legge statale di iniziativa giuntale (n. 43), da trasmettere al Parlamento ai sensi dell'art. 121 Cost., volto all'individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento delle ulteriori forme di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost.⁵⁵. La strada seguita non appariva lineare e, anzi,

⁴⁹ Sulle vicende referendarie v. A. LAURO, *Tamquam non essent: riflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017, n. 11; A. BONOMI, R. G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.dirittifondamentali.it, 2017, n. 2. Circa il carattere fortemente simbolico ed evocativo della data prescelta per il referendum dal Veneto cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., p. 321.

⁵⁰ Gli esiti del *referendum* confermano quanto sostenuto da F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezioni*, in *Reg.*, 2017, pp. 699 ss., in ordine all'inutilità dell'“appello al popolo” in una Regione saldamente governata da più di 20 anni da maggioranze politiche apertamente favorevoli all'accrescimento dell'autonomia e quindi portatrici di un indirizzo politico già ampiamente suffragato sul piano elettorale.

⁵¹ Riguardo all'uso politico del risultato referendario nei riguardi degli organi statali v. B. CARAVITA, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, 2017, n. 20.

⁵² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 18.

⁵³ 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, 2018, n. 2, p. 17.

⁵⁴ M. CARLI, *Vizi e virtù*, cit., p. 2.

⁵⁵ Sui contenuti del p.d.l. v. L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., pp. 340 ss.



prima facie, pareva quasi far trasparire la volontà di dare avvio a due percorsi diversi e alternativi tra loro. Riguardo alla prima deliberazione, infatti, risultava chiaro l'intento di rimanere nel solco di quanto prescritto dall'art. 116, comma 3, Cost., attraverso il conferimento al Presidente della Giunta del mandato a trattare con il Governo al fine di addivenire alla stipulazione dell'intesa prescritta dalla norma. Con la seconda deliberazione, invece, la Regione sembrava volere intraprendere un percorso diverso rispetto a quello tracciato dalla disposizione in parola riguardo al quale potevano nutrirsi seri dubbi di legittimità costituzionale. Mediante la presentazione diretta di un progetto di legge di iniziativa regionale ai sensi del combinato disposto degli artt. 121 e 71 Cost., infatti, il Consiglio regionale sembrava mirare all'approvazione parlamentare diretta della “legge di differenziazione”, senza farvi precedere la fase delle trattative con il Governo e la stipulazione dell'intesa espressamente prescritte dall'art. 116, comma 3, Cost. In buona sostanza, con questa iniziativa pareva che gli organi regionali intendessero conseguire le ulteriori forme e condizioni di autonomia indicate dall'art. 116, comma 3, Cost. *bypassando* il procedimento rinforzato ivi prescritto, attraverso un “normale” procedimento legislativo.

In realtà, però, immediatamente dopo la questione è stata chiarita allorquando il Presidente della Giunta, con nota del 20 novembre 2017, ha trasmesso la proposta di legge statale al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di Affari regionali, formulando espressa istanza per l'avvio del negoziato ex art. 116, comma 3, Cost. Detta proposta di legge, quindi, è stata pienamente ricondotta all'interno del procedimento di “differenziazione” costituzionalmente prescritto assumendo la configurazione di una sorta di testo-base rispetto al quale era stato conferito mandato al Presidente della Giunta di condurre il negoziato con il Governo diretto al raggiungimento dell'intesa. In buona sostanza si riconosceva quindi che l'iniziativa legislativa vera e propria, consistente nella presentazione del progetto di legge alle Camere da parte del Consiglio regionale, avrebbe dovuto necessariamente seguire la stipulazione dell'intesa⁵⁶.

A prescindere, comunque, dalle sue modalità di avvio, nella procedura seguita dal Veneto rivestono un ruolo parimenti centrale entrambi gli organi di vertice della Regione. Il Consiglio, infatti, oltre a disciplinare con la legge n. 15 del 2014 la fase antecedente all'avvio vero e proprio del procedimento di “differenziazione”, è chiamato dapprima a svolgere un ruolo propulsivo, mediante il conferimento al Presidente della Giunta del mandato a trattare con il Governo, e successivamente ad assolvere una penetrante funzione di controllo sullo stato di avanzamento e sullo svolgimento delle trattative, riguardo

⁵⁶ In tal senso A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, cit., pp. 57 ss.; G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari”*, cit., pp. 17 ss.; G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., pp. 8 ss.

alle quali deve essere costantemente tenuto al corrente⁵⁷. Del pari la Giunta, e per essa il suo Presidente, oltre ad essere direttamente coinvolta nello svolgimento delle trattative con il Governo, disponendo al riguardo di ampio mandato, ha assolto un ruolo di rilievo anche sul piano propulsivo, attraverso la presentazione al Consiglio per l'approvazione del progetto di legge statale di sua iniziativa destinato a fungere da testo-base di riferimento.

Sempre riguardo alla fase endoregionale, un ultimo profilo di rilievo cui è opportuno rivolgere l'attenzione è quello relativo alla consultazione degli enti locali, espressamente prescritta dall'art. 116, comma 3, Cost. Anche in questo caso, l'assenza di più precise indicazioni costituzionali e di una legge statale attuativa determinano l'insorgenza di alcune questioni problematiche relative al tipo di enti da consultare; alle modalità della loro consultazione, in forma singola o associata; all'efficacia del parere; al momento di svolgimento della consultazione.

Ferma restando la legittimazione delle fonti regionali a disciplinare questa fase, allo stato, nel più totale vuoto normativo, occorre ispirarsi ancora una volta ad un'attuazione conforme a Costituzione dell'art. 116, comma 3, Cost., dal cui tenore letterale dovrebbe anzitutto arguirsi l'esistenza di un obbligo di consultazione soltanto degli enti territoriali⁵⁸, pur con la dovuta sottolineatura che la consultazione di enti locali di diverso genere, seppur non costituzionalmente imposta, risulta comunque consentita e opportuna in riferimento a materie di loro interesse⁵⁹. Per quanto concerne le modalità di consultazione, stante l'oggettiva difficoltà di procedere individualmente all'acquisizione del parere degli organi dei singoli enti locali⁶⁰, si reputa opportuno il loro coinvolgimento in prima battuta mediante il Consiglio delle Autonomie Locali⁶¹ -laddove istituito-, quale organo costituzionalmente votato a svolgere funzioni di raccordo e consultazione tra Regioni e rispettivi enti locali, e, in seconda battuta, attraverso le loro associazioni rappresentative⁶². In ordine all'efficacia e alla natura giuridica del parere, ferma

⁵⁷ Si ricordi che l'art. 33 dello statuto prevede il potere generalizzato del Consiglio di pronunciarsi in via residuale “su ogni altro provvedimento per il quale la Costituzione, lo Statuto o la legge stabiliscono la generica attribuzione alla Regione” nonché di formulare “atti di indirizzo generale al Presidente della Giunta e alla Giunta sulle questioni di rilevante interesse per la comunità regionale o per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali”.

⁵⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 170.

⁵⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

⁶⁰ Come rilevano E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in Reg., 2011, p. 216, i quali configurano tale ipotesi come surrogatoria nell'eventualità di mancata istituzione del CAL.

⁶¹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in Reg., 2007, p. 667; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in Ist. Fed., 2008, p. 33; E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL*, cit., pp. 215 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 13; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 122.

⁶² L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in Reg., 2012, p.133. *Contra* S. NERI, *Le ricadute organizzative*, cit., p. 13, ad avviso del quale ciò determinerebbe un aggravio procedimentale e impedirebbe un'azione sinergica degli

l'obbligatorietà della sua acquisizione, a pena di illegittimità dell'intero procedimento e della stessa “legge di differenziazione” emanata a conclusione dello stesso, pare incontroverso in dottrina il suo carattere non vincolante⁶³. Per la verità, tale conclusione parrebbe svilire troppo il ruolo riservato agli enti locali se è vero, come sottolineato da autorevole dottrina⁶⁴, che l'attivazione della “clausola di differenziazione” coinvolge la Regione non come ente bensì come comunità, comprensiva perciò non soltanto della popolazione regionale ma anche degli enti territoriali infraregionali. Occorre peraltro tenere conto del fatto che l'interlocuzione con gli enti locali e il loro coinvolgimento nelle decisioni assumono enorme valenza anche in virtù delle ricadute funzionali, organizzative⁶⁵ e finanziarie determinate a loro carico dall'acquisizione da parte della Regione del regime di autonomia “differenziata”. Potrebbe ipotizzarsi, pertanto, la possibilità di attribuire al parere negativo degli enti locali consultati, laddove espresso mediante il raggiungimento di un'elevata maggioranza o con un consenso molto vasto, un certo grado di efficacia, ad esempio attraverso la previsione del suo superamento soltanto con delibera consiliare resa a maggioranza qualificata. Tali ordini di considerazioni assumono rilievo anche riguardo all'ultimo profilo controverso cui si faceva cenno, quello del momento dell'acquisizione del parere. Gli enti locali, infatti, dovrebbero essere costantemente informati dello svolgimento del procedimento e posti in grado di interloquire fino al momento della sottoscrizione dell'intesa. Non sarebbe sufficiente, quindi, l'acquisizione di un parere generico reso nella fase antecedente al vero e proprio avvio dell'*iter*, che assumerebbe la configurazione di una sorta di nulla-osta in bianco agli organi regionali ad assumere l'iniziativa. Né tantomeno un parere reso sulla proposta contenuta in una delibera consiliare sulla base della quale si impegna il Presidente della Giunta a trattare con il Governo. Dovrebbe piuttosto ritenersi necessario acquisire il parere degli enti locali anche riguardo alla bozza di intesa raggiunta con il Governo prima della sua sottoscrizione⁶⁶, al fine di conoscere la loro valutazione sugli esiti finali della trattativa che, in ipotesi, potrebbero aver condotto alla stesura di un testo dai contenuti profondamente diversi e difforni rispetto a quelli della proposta sulla quale vi era stata in precedenza una pronuncia favorevole. In buona sostanza, l'acquisizione del parere degli enti locali risulterebbe indispensabile non solo e non tanto nel momento iniziale di avvio della fase endoregionale, quanto piuttosto al termine della successiva fase esoregionale che conduce alla stipulazione dell'intesa.

enti locali e propende quindi per la soluzione ipotizzata dallo schema di disegno di legge di cui alla nota 35, che prevedeva appunto il loro intervento soltanto in caso di mancata istituzione del CAL.

⁶³ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 21; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 13.

⁶⁴ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 684. In tal senso già E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL*, cit., p. 215, ad avviso dei quali gli enti locali debbono essere intesi come istituzioni e non come popolazioni.

⁶⁵ Al riguardo v. S. NERI, *Le ricadute organizzative*, cit., pp. 2 ss.

⁶⁶ In tal senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 171; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 8; M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.



Anche sotto questo profilo la Regione Veneto ha proceduto in modo peculiare. Data l'impossibilità di prevedere almeno inizialmente il coinvolgimento del CAL, siccome istituito appena pochi giorni prima⁶⁷ e divenuto pienamente operativo soltanto a seguito dell'elezione dei suoi componenti avvenuta in data 16 ottobre 2018, si è provveduto alla costituzione, con delibera giunta n. 1680 in data 23 ottobre 2017, di un organo *ad hoc*, la "Consulta del Veneto per l'autonomia". Si tratta di un organismo consultivo permanente, composto dalle rappresentanze regionali delle Autonomie locali (ANCI-UPI-UNCHEM), delle categorie economiche e produttive del territorio, delle forze sindacali e del Terzo Settore, del mondo dell'Università e della Ricerca, nonché di altri organismi espressione di interessi diffusi a livello regionale in modo da garantirne la più ampia rappresentatività⁶⁸. La composizione di questo organismo lascia chiaramente trasparire la consapevolezza che il meccanismo di "differenziazione" incide sulla Regione non come ente bensì come comunità con conseguente necessità di coinvolgere tutti i soggetti, territoriali e non, che la compongono. Vengono infatti chiamati a farne parte non soltanto i rappresentanti delle autonomie territoriali ma anche quelli delle forze economico-produttive e delle istituzioni socio-culturali,

⁶⁷ Con legge regionale 25 settembre 2017, n. 31, ove peraltro non si prevede alcuna forma di coinvolgimento nel procedimento di "differenziazione".

⁶⁸ In particolare, con decreto del Presidente della Giunta n. 175 del 26 ottobre 2017 si è disposta la nomina quali componenti della Consulta dei seguenti soggetti: il Presidente di Confindustria Veneto, o suo delegato; il Presidente di CONFAPI Veneto, o suo delegato; il Presidente di CNA Veneto, o suo delegato; il Presidente di Confartigianato Veneto, o suo delegato; il Presidente di Casartigiani Veneto, o suo delegato; il Presidente di Federclai Veneto, o suo delegato; il Presidente di Confcommercio Veneto, o suo delegato; il Presidente di Confesercenti Veneto, o suo delegato; il Presidente di Coldiretti Veneto, o suo delegato; il Presidente di Confagricoltura Veneto, o suo delegato; il Presidente di Confederazione Italiana Agricoltori del Veneto, o suo delegato; il Presidente di Confcooperative Veneto, o suo delegato; il Presidente di Legacoop Veneto, o suo delegato; il Presidente di Unicoop Veneto, o suo delegato; il Presidente di AGCI Veneto, o suo delegato; il Presidente di UNCI Veneto, o suo delegato; il Presidente di ANCI Veneto, o suo delegato; il Presidente di UPI Veneto, o suo delegato; il Presidente di UNCHEM Veneto, o suo delegato; il Presidente di Unioncamere Veneto, o suo delegato; il Segretario Generale CGIL Veneto, o suo delegato; il Segretario Generale CISL Veneto, o suo delegato; il Segretario Generale UIL Veneto, o suo delegato; il Segretario Regionale UGL, o suo delegato; il Segretario Regionale CISAL, o suo delegato; il Segretario Regionale CONFISAL, o suo delegato; il Presidente di ConfProfessioni Veneto, o suo delegato; il Presidente del Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali del Veneto, o suo delegato; il Coordinatore di CIDA Veneto, o suo delegato; il Presidente di Fondazione Univeneto, o suo delegato; il Rettore dell'Università degli Studi di Padova, o suo delegato; il Rettore dell'Università Ca' Foscari di Venezia, o suo delegato; il Rettore dello Iuav di Venezia, o suo delegato; il Rettore dell'Università di Verona, o suo delegato, con l'ulteriore previsione della possibilità di integrare la composizione con la nomina di rappresentanti di altri organismi espressione di interessi diffusi a livello regionale, come in effetti è avvenuto attraverso il decreto del Presidente della Giunta n. 177 del 27 ottobre 2017, con il quale si è prevista la nomina del Rappresentante legale del Forum Terzo Settore Veneto, o suo delegato; del Presidente della Conferenza regionale del Volontariato, o suo delegato; del Presidente regionale di FISM Veneto, o suo delegato; del Presidente di Confturismo Veneto, o suo delegato; del Presidente di Confimi Industria Veneto, o suo delegato; del Presidente di ABI Veneto, o suo delegato; del Presidente di ANCE Veneto, o suo delegato; del Presidente del Comitato Interregionale dei Consigli Notarili delle Tre Venezie, o suo delegato. In seguito, con decreto del Presidente della Giunta n. 32 del 21 marzo 2018, si è prevista altresì la nomina del Segretario regionale Coordinamento USARCI Veneto, o suo delegato; del Presidente di UE.COOP Veneto, o suo delegato; del Presidente ANP Veneto, o suo delegato; del Presidente della Provincia di Belluno, o suo delegato; del Sindaco della Città Metropolitana di Venezia, o suo delegato; del Presidente di FORMA Veneto, o suo delegato.

al fine di coinvolgere tutti gli «*stakeholders rappresentativi del “Sistema veneto”*». Peraltro, la delibera specifica espressamente che tali *stakeholders* si erano già espressi in veste di liberi cittadini in sede di consultazione referendaria. Tale precisazione non è priva di significato. Come è stato correttamente osservato, infatti, il *referendum* non può considerarsi un surrogato, un “*sucedaneo*” della consultazione degli enti in parola che, nel primo caso, avevano partecipato «*come popolazioni interessate ... nell'indistinta entità del corpo elettorale regionale*», mentre nel secondo vengono in rilievo «*nella loro organizzazione politica e ... nella loro distinta esistenza*»⁶⁹.

La Consulta è chiamata a svolgere una funzione di interlocuzione e di partecipazione alle scelte lungo tutto l'arco dell'*iter* procedimentale, tanto endoregionale quanto esoregionale, essendo chiamata a collaborare all'esame del progetto di legge statale di cui già si è detto e a supportare la delegazione regionale nelle trattative con il Governo. Emerge, insomma, la volontà di garantire il suo effettivo coinvolgimento in tutte le principali tappe del procedimento di “differenziazione”.

In realtà, però, il ruolo consultivo dell'organismo in parola parrebbe depotenziato dalle modalità attraverso le quali è chiamato a deliberare e dall'efficacia giuridica ascritta alle sue deliberazioni. Si prevede infatti che ciascuna delle componenti della Consulta sia chiamata a rendere il proprio parere, per quanto di sua competenza, senza però che vi sia la necessità del raggiungimento di una maggioranza. Ne deriva che all'interno della Consulta potrebbero maturare anche posizioni non unitarie e discordanti tra le varie componenti destinate a sfociare in uno o più pareri, tutti comunque privi di qualsivoglia efficacia giuridica nei riguardi degli organi regionali e provvisti, al più, di un valore meramente politico.

In conclusione, *rebus sic stantibus*, in attesa e in previsione di un possibile, futuro recupero del ruolo del CAL, gli organi regionali hanno ricercato la più ampia condivisione del progetto di “differenziazione” non soltanto da parte degli enti territoriali infraregionali ma anche di tutte le forze sociali, economiche e culturali che compongono la comunità veneta. Analogamente a quanto avvenuto con il *referendum* consultivo, anche in questo caso il consenso raggiunto è stato molto elevato non essendovi state -per quanto consta- significative manifestazioni di dissenso nei riguardi del percorso di “differenziazione” intrapreso⁷⁰.

Al termine della fase endoregionale, quindi, la Regione Veneto si è presentata al tavolo delle trattative con il Governo forte dell'ampio consenso ed appoggio della popolazione e della comunità veneta e assistita da un fermo ottimismo della volontà.

⁶⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 21. Sul punto già, in senso analogo, O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 14.

⁷⁰ Ad eccezione della CGIL.

4. (segue) La fase esoregionale: le trattative propedeutiche alla stipulazione dell'intesa, il rapporto tra intesa e “legge di differenziazione” e le questioni sottese

Per quanto concerne le due sottofasi di cui si compone la fase esoregionale, non si ravvisano peculiarità o problematiche particolari riguardo alla prima, quella delle trattative con il Governo destinata a culminare nella stipulazione dell'intesa.

Spetta naturalmente agli organi regionali, e in particolare al Presidente della Giunta, dare avvio a questa sottofase attraverso l'invito rivolto al Governo ad avviare i negoziati. Al riguardo, peraltro, si segnala l'esistenza dell'unica disposizione direttamente attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost., introdotta dalla legge di stabilità del 2014 (art. 1, comma 571, legge 27 dicembre 2013, n. 147⁷¹), laddove si prevede che l'invito deve essere rivolto al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli Affari regionali, in capo ai quali è posto l'obbligo di attivarsi al fine di dare avvio ai negoziati entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della richiesta. A prescindere dalla natura perentoria o meramente ordinatoria del termine⁷², appare evidente l'intento di obbligare il Governo a sedersi al tavolo delle trattative con la Regione. Si tratta di una modalità di attuazione della disposizione costituzionale pienamente conforme a Costituzione, siccome ispirata al principio di leale collaborazione cui risultano improntati in generale i rapporti tra Stato e Regioni e del quale si riscontrano specifiche tracce -come si vedrà meglio di qui a poco- anche nell'art. 116, comma 3, Cost. Tale principio risulterebbe infatti palesemente disatteso qualora si consentisse al Governo di bloccare immediatamente l'*iter* del procedimento di “differenziazione”, impedendo di fatto alle Regioni di esercitare una facoltà espressamente conferita loro dalla Costituzione⁷³.

E' bene precisare che, alla luce degli orientamenti della Corte costituzionale, il principio in parola si traduce in una sorta di obbligazione, di vincolo “di metodo” ma non “di risultato”. Conseguentemente, è possibile configurare a carico del Governo soltanto l'obbligo di procedere lealmente all'avvio e alla conduzione delle trattative ma non quello di concludere l'intesa, qualora all'esito delle stesse non sia stato possibile raggiungere un accordo riguardo alle ulteriori forme e condizioni di autonomia da attribuire alla Regione. Nel caso in cui, invece, l'intesa fosse stata raggiunta, il successivo immotivato rifiuto del Governo di sottoscriverla si configurerebbe come una violazione del principio di leale collaborazione.

⁷¹ Riguardo alla quale v. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014.

⁷² Propendono per la natura meramente ordinatoria S. NERI, *Le ricadute organizzative*, cit., p. 6; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 9.

⁷³ G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p. 8. *Contra* R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.federalismi.it, 2019, n. 5, p. 18, ad avviso del quale non vi sarebbe alcun obbligo del Governo perché la scelta di avviare o meno le trattative è un atto politico, analogamente a quanto indicato da Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52, riguardo alle intese con le confessioni acattoliche, così come M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 9, ad avviso del quale il Governo potrebbe rifiutarsi di avviare le trattative.

Resta ferma, naturalmente, la facoltà di non sottoscrivere l'intesa da parte di un nuovo Governo, subentrato *medio tempore* a quello che l'aveva in precedenza concordata con la Regione. Ciò in quanto non potrebbero farsi ricadere sul nuovo Governo, entrato in carica dopo il raggiungimento dell'intesa ma prima della sua sottoscrizione, gli obblighi solo informalmente assunti all'esito delle trattative con la Regione da un diverso contraente, vale a dire il Governo precedente. Tanto più che, come potrebbe verificarsi a seguito della recente crisi di governo, la valutazione politica dei contenuti della bozza di intesa dell'Esecutivo entrante potrebbe divergere in tutto o in parte da quella dell'Esecutivo uscente.

Viceversa, l'eventuale rifiuto del Presidente della Giunta di sottoscrivere l'intesa raggiunta, dovuto al dissenso sul contenuto della stessa nel frattempo espresso dal Consiglio regionale -qualora ad esso sia rimessa la decisione regionale definitiva al riguardo- o dagli enti locali -qualora al loro parere sia attribuito un qualche livello di efficacia- non si configurerebbe come una violazione del principio di leale collaborazione quanto piuttosto come un mancato perfezionamento del raggiungimento dell'intesa (subordinato alla condizione sospensiva del consenso del Consiglio regionale e/o degli enti locali) o comunque come una rinuncia da parte della Regione ad esercitare una facoltà conferitale dalla Carta.

In ogni caso, deputati a condurre le trattative sarebbero i rispettivi organi esecutivi e alla sottoscrizione dell'intesa dovrebbero provvedere il Presidente del Consiglio e il Presidente della Giunta o loro delegati, previa deliberazione dei rispettivi organi collegiali.

Per quanto concerne la Regione Veneto non vi sono al riguardo peculiarità da segnalare. La fase delle trattative, come detto, ha avuto inizio con la nota del Presidente della Giunta del 20 novembre 2017 contenente l'istanza formale di avvio del negoziato rivolta al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di Affari regionali. Il negoziato si è svolto mediante una serie di incontri e di tavoli politico-istituzionali e tecnici bilaterali cui hanno preso parte, per conto dello Stato, i rappresentanti del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie presso la Presidenza del Consiglio con in testa il Sottosegretario con le strutture tecniche di supporto e, per conto della Regione, i membri della Delegazione trattante appositamente istituita⁷⁴. Le trattative, come

⁷⁴ Con deliberazione giunta n. 1680 del 23 ottobre 2017. I componenti sono stati successivamente nominati con decreto del Presidente della Giunta n. 176 del 26 ottobre 2017 nelle persone del Professore Mario Bertolissi, ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Padova; del Professore Luca Antonini, ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Padova; del Professore Carlo Buratti, ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università di Padova; del Professore Dario Stevanato, ordinario di Diritto tributario presso l'Università di Trieste; del Professore Andrea Giovanardi, associato di Diritto tributario presso l'Università di Trento; dell'avvocato Mario Caramel, Segretario della Giunta regionale; dell'avvocato Ezio Zanon, Coordinatore dell'Avvocatura regionale; del dott. Maurizio Gasparin, Direttore dell'Area Programmazione e Sviluppo strategico. Successivamente, con decreto del Presidente della Giunta n. 186 del 15 novembre 2017, si è proceduto ad integrare la composizione della Delegazione con la nomina del Professore Ludovico Mazzarolli, ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università di Udine; con decreto del Presidente della Giunta n. 67 del 15 giugno 2018, a sostituire il Professor Buratti, prematuramente scomparso, con il Professore Giancarlo Pola, già ordinario nonché Preside della Facoltà



noto, sono sfociate in un primo momento nell'accordo preliminare sottoscritto dalle parti in data 28 febbraio 2018⁷⁵. Successivamente, però, dopo l'avvio della XVIII legislatura e la formazione del Governo Conte I⁷⁶, a seguito di un incontro svoltosi in data 12 giugno 2018 tra il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Sen. Erika Stefani e la Delegazione trattante presieduta dal Presidente della Giunta Luca Zaia, le parti hanno deciso la formale riapertura del negoziato. Le nuove trattative, cui era stata impressa un decisa accelerazione da parte del Governo, avevano condotto in un primo momento alla mera illustrazione, da parte del Ministro per gli Affari regionali, dei contenuti delle bozze di intesa raggiunte con Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna (i cui testi, mai pubblicati ufficialmente, sono circolati informalmente) nella seduta del 14 febbraio del 2019 del Consiglio dei Ministri, che si è limitato «*a prenderne atto e condividerne lo spirito*». Alcuni giorni dopo, e più precisamente in data 25 febbraio 2019, si era giunti alla sottoscrizione, da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale veneta, di un testo concordato di intesa, che recepiva solo la parte generale della precedente bozza⁷⁷. Le trattative stavano proseguendo in modo serrato al fine di pervenire rapidamente alla stipula di un'intesa definitiva che comprendesse anche i profili relativi alle materie e alle risorse, ma la loro prosecuzione e il loro esito sono ora legati alle determinazioni che intenderà assumere al riguardo il nuovo Governo (c.d. Conte bis).

Questioni problematiche di ben maggiore rilievo insorgono riguardo alla successiva fase esoregionale, quella parlamentare diretta all'approvazione della c.d. “legge di differenziazione”. Sotto questo profilo la questione maggiormente dibattuta sembra essere quella del rapporto tra intesa e “legge di differenziazione” e, più in particolare, della possibilità o meno di emendare l'intesa nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della “legge di differenziazione”. Questione destinata ad assumere rilievo, se isolatamente considerata, soltanto sul piano delle fonti del diritto, in merito alla natura meramente formale o sostanziale della legge di “differenziazione”.

In realtà, a ben vedere, la *vexata quaestio* sottende una serie di altre questioni, di carattere procedurale e sostanziale, a loro volta strettamente connesse le une alle altre e che debbono essere preliminarmente

di Economia dell'Università degli Studi di Ferrara; con decreto del Presidente della Giunta n. 91 del 31 luglio 2018, a sostituire il Professore Antonini, a seguito di sua rinuncia all'incarico dovuta all'incompatibilità sopravvenuta derivante dalla sua nomina a giudice costituzionale, con il Professore Andrea Ambrosi, docente di Diritto costituzionale regionale presso l'Università di Padova.

⁷⁵ Sugli accordi preliminari v. G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari”*, cit.; L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., pp. 343 ss.

⁷⁶ E' opportuno al riguardo segnalare che nelle comunicazioni alle Camere il Governo si era impegnato a dare attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. e ad assecondare i processi in atto e che specifiche indicazioni al riguardo erano contenute anche nel c.d. “contratto di governo” all'art. 19, che definiva quella del regionalismo “differenziato” una «*questione prioritaria*».

⁷⁷ I testi sono reperibili all'indirizzo www.affariregionali.gov.it.

affrontate rispetto a quella del rapporto tra intesa e “legge di differenziazione” perché ne costituiscono gli antecedenti logici e ne condizionano quindi la risoluzione.

Tali questioni spiegano rilevanti implicazioni sul piano della forma di governo in merito al ruolo che intende riconoscersi, nell'ambito del procedimento di “differenziazione”, al Parlamento quale depositario della sovranità e dell'identità nazionale: mero controllore dell'operato politico del Governo oppure, come auspicato dall'appello sottoscritto da un gruppo di costituzionalisti⁷⁸, vero e proprio codecisore? Dalla risposta a questo interrogativo deriva, quasi “a cascata”, la risoluzione delle altre questioni cui si faceva cenno. La prima delle quali attiene all'individuazione del soggetto riconosciuto quale effettivo titolare del potere di attribuire alle Regioni le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e, conseguentemente, dell'atto abilitato a procedere in tal senso: il Parlamento con la “legge di differenziazione” o il Governo mediante l'intesa? E ancora, procedendo in ordine sparso: quale tipo di fonte statale può/deve essere utilizzata per l'attribuzione del regime “differenziato” di competenze alle Regioni che ne facciano richiesta? Quale procedimento parlamentare di approvazione occorre seguire, stante l'assenza di specifiche previsioni in tal senso nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari? In caso di riconosciuta possibilità di emendare l'intesa in sede parlamentare, quali modalità procedurali occorrerà seguire?

Le tesi che si fronteggiano al riguardo, pur con l'esistenza di alcune sfumature all'interno di ciascuna di esse, sono sostanzialmente due e si collocano agli estremi opposti.

La prima delle due, sostenuta per la verità in via minoritaria, si fonda sul presupposto che l'organo statale investito dell'effettiva responsabilità riguardo all'attribuzione o meno alle Regioni delle condizioni di autonomia “differenziata” sia il Governo, quale unico, esclusivo interlocutore legittimato a negoziare con le Regioni gli ambiti materiali, le condizioni e i contenuti della “differenziazione”. Le conseguenze che ne discendono in ordine alla risoluzione delle ulteriori questioni cui si è fatto cenno rappresentano pertanto quasi una sorta di puro automatismo. E così, l'atto attraverso il quale si provvede effettivamente all'attribuzione è rappresentato dall'intesa. Conseguentemente la successiva “legge di differenziazione”, sulla scorta di quanto avviene riguardo alle leggi volte a disciplinare i rapporti con le confessioni religiose acattoliche ex art. 8, comma 3, Cost.⁷⁹, deve riprodurre pedissequamente il contenuto dell'intesa senza che vi sia la possibilità per le Camere di apportarvi alcuna modifica⁸⁰, fermo naturalmente il loro potere di respingerla *in toto*, con un voto negativo che assumerebbe le sembianze di una sanzione politica nei

⁷⁸ Reperibile in *www.federalismi.it*, 2019, n. 5.

⁷⁹ Posizione sostenuta da A. D'ATENA e S. MANGIAMELI nel corso delle loro Audizioni di fronte alla Commissione Parlamentare per le questioni regionali.

⁸⁰ M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122.

riguardi dell'operato del Governo. Sul piano delle fonti del diritto, quindi, la “legge di differenziazione” approvata dal Parlamento rivestirebbe la natura di una legge meramente formale o di mera approvazione⁸¹.

L'altra tesi, sostenuta in misura maggioritaria, si fonda sul presupposto esattamente opposto e cioè che, per ragioni di carattere testuale e sistematico delle quali si dirà più avanti, al Parlamento debba riconoscersi un ruolo centrale in seno al procedimento di “differenziazione”, quale decisore di ultima istanza, titolare dell'ultima parola in ordine non soltanto al recepimento o meno dell'intesa ma anche alla determinazione del suo contenuto. Conseguentemente, la “legge di differenziazione” è l'unico atto costituzionalmente legittimato all'attribuzione delle condizioni di autonomia “differenziata” e riveste la natura di una legge “sostanziale”, abilitata ad innovare i contenuti dell'intesa. Secondo questa tesi, quindi, il testo dell'intesa sarebbe emendabile, anche se non vi è poi condivisione di vedute riguardo alle modalità procedurali da seguire e alle conseguenze che ne discenderebbero.

Le questioni appena passate in rassegna parrebbero del tutto inconferenti rispetto all'oggetto della presente trattazione, visto che il procedimento di “differenziazione” intrapreso dalla Regione Veneto è fermo alla fase delle trattative propedeutiche alla stipulazione di un'intesa definitiva e non è quindi ancora pervenuto alla fase parlamentare. In realtà, però, si è assistito a un profluvio di dichiarazioni degli organi regionali di vertice e in particolare del Presidente della Giunta, volte a sostenere l'inemendabilità dell'intesa eventualmente sottoscritta con il Governo e a sminuire, quindi, fin quasi ad annullare, il ruolo del Parlamento. Occorre pertanto verificare se l'ottimismo della volontà professato dalla Regione possa ritenersi fondato o se rischi piuttosto di tramutarsi ben presto in un cauto pessimismo imposto dalla ragione costituzionale.

Per fare ciò occorre ancora una volta procedere, in via preliminare, all'individuazione delle coordinate costituzionali nell'ambito delle quali deve svilupparsi il procedimento di “differenziazione” per risultare conforme a Costituzione.

Sotto questo profilo rileva anzitutto il ruolo decisivo di primario rilievo che deve essere ascritto al Parlamento nel procedimento di “differenziazione” per ragioni, anzitutto, di carattere puramente testuale. Risulta infatti chiaro, alla luce di una piana lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., che è soltanto a mezzo della legge di “differenziazione” approvata dalle Camere che le Regioni possono acquisire le rivendicate forme e condizioni ulteriori di autonomia e che l'intesa ne costituisce soltanto un antecedente logico

⁸¹ In tal senso N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 56; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 13/12/2002, p. 4; S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 668; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., pp. 277 ss.

necessario ma non sufficiente⁸². Allo stesso modo, come è stato a buona ragione sottolineato, l'utilizzo dei verbi “*possono*” e “*attribuire*”⁸³ da parte della disposizione costituzionale rende manifesto il carattere facoltativo e puramente eventuale dell'attribuzione alle Regioni del regime di autonomia “differenziata” che è il frutto di una scelta politica del Parlamento⁸⁴. In buona sostanza, quindi, spetta sempre e comunque al Parlamento la decisione finale, l’“ultima parola”, *sub specie* di approvazione o di reiezione *in toto* del progetto di legge di recepimento del contenuto dell'intesa sottoscritta dal Governo con la Regione, a prescindere dalla questione relativa all'emendabilità di quest'ultima. Depongono in tal senso anche ben più pregnanti ragioni di carattere sostanziale-sistematico connesse alla posizione istituzionale del Parlamento e alle implicazioni spiegate dall'eventuale buon esito del procedimento di “differenziazione” non solo sul piano della forma di Governo ma persino su quello della forma di Stato⁸⁵. Risulterebbe infatti contrario alla posizione centrale ascritta nel nostro ordinamento costituzionale al Parlamento, quale organo direttamente rappresentativo del corpo elettorale e detentore della sovranità nazionale, ogni tentativo, se non di estrometterlo del tutto dal processo decisionale, quanto meno di relegarlo ad un ruolo subalterno rispetto al Governo. Tanto più che, attraverso l'attivazione della “clausola di differenziazione” si perviene, operando una vera e propria deroga al riparto costituzionale delle competenze, ad un mutamento ontologico dello *status* di una o più Regioni⁸⁶, con tutte le ovvie conseguenze che ne

⁸² V. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 163 ss., ad avviso del quale l'intesa sarebbe priva di efficacia costitutiva in assenza della successiva approvazione della “legge di differenziazione” che ne determinerebbe l'immissione nell'ordinamento con forza normativa; R. DICKMANN, *Note*, cit., p. 7, ad avviso del quale l'intesa è priva della natura di fonte del diritto, trattandosi di “atto negoziato, di accordo bilaterale di diritto pubblico, che dal punto di vista giuridico vale a legittimare la competenza della legge ordinaria rinforzata in luogo della legge costituzionale per derogare al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.”; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., p. 277; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 15 ss.

⁸³ “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite alle altre Regioni?”.

⁸⁴ In tal senso già N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV. (a cura di), *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità*, cit., 312; S. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” (ed un'incerta adolescenza ...)* del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2014, p. 333; L. MICHELOTTI, *A dieci anni*, cit., p. 102; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in Reg., 2017, p. 645; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 8 ss., ad avviso del quale si tratta di “scelta politica che non è affatto costretta a muoversi «a rime obbligate» rispetto ad una opzione costituzionale predefinita di cui essa costituisca necessario sviluppo” e le Regioni dispongono riguardo alle ulteriori forme di autonomia di una mera aspettativa.

⁸⁵ Ben delineate da A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 15 ss., il quale sottolinea peraltro come in caso contrario il Parlamento verrebbe relegato ad un ruolo di minore importanza anche rispetto a quello svolto dai Consigli regionali.

⁸⁶ Come osserva correttamente R. DICKMANN, *Note*, cit., p. 12, appare irragionevole che il Parlamento possa disporre delle competenze statali solo con legge costituzionale, mentre il Governo e le Regioni, d'accordo tra loro,

discendono in ordine alla necessità di garantire la salvaguardia dell'unità nazionale, della quale il Parlamento è il primo depositario e protettore⁸⁷. Le Camere, quindi, non possono essere chiamate a svolgere soltanto una funzione di mero controllo politico, di ratifica dell'operato del Governo, attraverso l'acritico recepimento o respingimento del contenuto negoziale contrattato da quest'ultimo con la Regione istante, ma debbono essere poste in condizione di partecipare attivamente alla determinazione dei contenuti del regime “differenziato” di competenze con un ruolo di effettiva, sostanziale codecisione⁸⁸. In buona sostanza, quindi, seguendo questo ragionamento, le Camere non possono essere private della loro facoltà di emendare i contenuti dell'accordo raggiunto tra Governo e Regione. Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, vi è da aggiungere che la “legge di differenziazione”, come detto, per espressa previsione ex art. 116, comma 3, Cost., è tenuta al rispetto dei vincoli costituzionali di bilancio derivanti dagli artt. 81 e 119 Cost. e dall'art. 5 della l. costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ispirati ad un modello di finanza pubblica solidaristico ed organico che spetta primariamente al Parlamento garantire e proteggere.

Vi è però una seconda coordinata costituzionale della quale occorre tenere conto in questo caso, implicata dall'espressa subordinazione dell'approvazione della “legge di differenziazione” non solo al previo raggiungimento dell'intesa ma anche al rispetto del suo contenuto, come può evincersi dall'espressione “sulla base di intesa” contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost. Secondo taluni la previsione dell'intesa dovrebbe ritenersi espressione, al pari di quanto previsto dall'art. 8, comma 3, della Carta, del principio di “bilateralità”⁸⁹ che però, in quel caso, è posto a base di rapporti interordinamentali. Appare pertanto più corretto ritenere che in questo caso l'intesa sia richiamata quale strumento espressivo del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, posto a base dei rapporti intersoggettivi tra enti territoriali appartenenti, entrambi, al medesimo “ordinamento repubblicano” ex art. 114 Cost. Peraltro, il principio in parola e i suoi strumenti espressivi assumono una connotazione e ricevono un'applicazione del tutto peculiari rispetto a quelle tracciate dalla Corte costituzionale riguardo, ad esempio, all'istituto della “chiamata in sussidiarietà” in ordine al quale: 1) il principio non può operare “a monte”, sul piano

potrebbero decidere di ridimensionarle ricorrendo alla procedura ex art. 116, comma 3, Cost., che prevede l'approvazione di una legge rinforzata di mera ratifica di una precedente intesa.

⁸⁷ Sul ruolo del Parlamento quale protettore dell'unità v. S. MANGIAMELLI, *Appunti, cit.*, p. 688.

⁸⁸ R. DICKMANN, *Note, cit.*, p. 9. Tanto più che, come sottolinea M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato, cit.*, pp. 24 ss., il Parlamento è il “portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali”, all'interno del quale possono far valere le proprie ragioni anche le altre Regioni non coinvolte nel procedimento di “differenziazione”. Del medesimo avviso A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato, cit.*, p. 17, che sottolinea anche la funzione di prevenzione di futuri contrasti cui potrebbe assolvere il coinvolgimento istituzionale del Parlamento. Sottolinea il ruolo del Parlamento a garanzia della realizzazione di “un regionalismo cooperativo e solidaristico piuttosto che competitivo” D. MONE, *Autonomia differenziata, cit.*, p. 279.

⁸⁹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato, cit.*, p. 27.

legislativo, attraverso la subordinazione dell'approvazione della legge “attrattiva” alla stipulazione di una previa intesa con la Regione perché altrimenti si darebbe luogo, del tutto illegittimamente, alla creazione di un nuovo tipo di legge “rinforzata” in assenza di un'espressa previsione costituzionale in tal senso⁹⁰; 2) sul piano amministrativo, “a valle”, invece, lo Stato potrebbe comunque procedere unilateralmente all'esercizio delle funzioni amministrative attratte anche in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, seppur all'esito di «*ulteriori, reiterare trattative*», con conseguente configurazione del principio di leale collaborazione come “vincolo di metodo” ma non “di risultato”. Questa applicazione del principio *in malam partem* nei riguardi dell'autonomia regionale risulta giustificata dalla necessità di salvaguardare esigenze unitarie alla cui tutela possono adeguatamente provvedere, attraverso l'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative attratte, soltanto gli organi statali⁹¹.

Riguardo al procedimento di “differenziazione”, viceversa, il principio di leale collaborazione è chiamato ad operare sul piano legislativo, in quanto è l'art. 116, comma 3 Cost. a prevedere espressamente la subordinazione dell'approvazione della “legge di differenziazione” al previo raggiungimento dell'intesa e a provvedere quindi del tutto legittimamente alla creazione di una fonte “rinforzata”. *In subiecta materia*, quindi, il principio in parola opera come “vincolo di risultato”⁹², perché in assenza dell'intesa le Camere non possono procedere all'approvazione della “legge di differenziazione”⁹³ e, al contempo, come “vincolo di contenuto”, perché i contenuti della ridetta legge non possono sostanzialmente differire da quelli contrattati con la Regione e consacrati nell'intesa.

Quale che sia il principio che si intenda invocare al riguardo (“bilateralità” e/o leale collaborazione), ne discende in ogni caso che le Camere, anche nell'eventualità in cui si riconoscesse loro la facoltà di apportare emendamenti al testo del progetto di “legge di differenziazione”, non potrebbero comunque

⁹⁰ Salvo quanto stabilito riguardo alle leggi delega ex art. 76 Cost. da Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2195 ss., con osservazioni di G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità “cautelare”*, *ivi*, pp. 2226 ss.; M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti attuativi*, *ivi*, p. 2236 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *Sugli effetti della legge delega dichiarata incostituzionale (e dei decreti legislativi incostituzionali)*, *ivi*, pp. 2244 ss. V. anche J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, cambia la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 705 ss..

⁹¹ Sul tema mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, “*Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà*”: *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *www.ricerchegiuridiche.it*, 2014, n. 1.

⁹² *Contra* R. DICKMANN, *Note, cit.*, p. 8, secondo il quale si tratta di un “*metodo della legislazione*”, di un “*modus procedendi, attraverso il quale accertare in Parlamento la concorrente volontà degli organi dello Stato e delle regioni coinvolte nel perseguimento dell'obiettivo comune di realizzare forme differenziate di autonomia all'insegna del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. in una cornice conservativa dell'unità ed indivisibilità della Repubblica*”. L'A., però, immediatamente dopo riconosce che trattandosi di “*intesa-metodo*”, consentirebbe alle Camere “*il vaglio dei contenuti dell'intesa-atto*” (p. 11).

⁹³ Secondo R. DICKMANN, *Note, cit.*, p. 6, l'intesa rappresenta una condizione di procedibilità in assenza della quale il disegno di legge non potrebbe essere presentato alle Camere o, comunque, laddove presentato, non potrebbe procedere nell'iter legislativo. In senso analogo A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato, cit.*, p. 18.

addivenire alla sua approvazione definitiva senza avere prima concordato con la Regione le modifiche apportate all'intesa che ne è posta a base. In conclusione la “legge di differenziazione”, in ogni sua parte e contenuto deve essere il frutto di una “codecisione” paritaria tra Parlamento, Governo e Regione istante. Si impone insomma un'ottica negoziale, in ossequio alla quale le forme di ulteriore autonomia vengono attribuite e non concesse dagli organi statali all'esito di una trattativa bilaterale⁹⁴.

Uno svolgimento costituzionalmente conforme del procedimento di “differenziazione” impone pertanto di coniugare il ruolo centrale spettante alle Camere non solo in ordine all'approvazione definitiva della “legge di differenziazione” ma anche in ordine alla previa determinazione dei suoi contenuti tramite l'esercizio del potere emendativo, da un lato; con il necessario rispetto del principio di “bilateralità” o di leale collaborazione consacrato nella previsione della necessità dell'intesa e del rispetto del suo contenuto, dall'altro.

Fermo quanto sopra, sono prefigurabili alcune ipotesi in cui, a causa della diversa combinazione delle due coordinate costituzionali, il potere decisorio delle Camere assumerebbe un grado diverso di intensità.

Qualora le Camere condividessero appieno *ab initio* i contenuti dell'intesa stipulata tra il Governo e la Regione istante e procedessero all'approvazione senza emendamenti del progetto di “legge di differenziazione” in cui è stata trasfusa, il procedimento di “differenziazione” si concluderebbe attraverso una sostanziale “codecisione” da parte dei diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Qualora invece le Camere non condividessero, in tutto o in parte, il contenuto dell'intesa e del progetto di legge in cui è stata trasfusa, non potrebbe essere precluso loro l'esercizio della facoltà di emendare al fine di contribuire in modo sostanziale alla determinazione dei contenuti della “legge di differenziazione” e del regime di autonomia “differenziata” che ne consegue a beneficio della Regione istante. Proprio perché tali contenuti devono essere frutto di una paritaria determinazione, però, riguardo agli emendamenti proposti le Camere dovrebbero richiedere ed ottenere, tramite l'intermediazione del Governo, il consenso della Regione istante, in presenza del quale si tornerebbe (seppure *ex post*) all'ipotesi precedentemente configurata e si assisterebbe quindi ad una vera e propria codecisione. In caso contrario, qualora cioè riguardo agli emendamenti proposti si formasse un insuperabile dissenso da parte della Regione, sarebbe destinato e prevalere il potere decisorio di ultima istanza del Parlamento, seppur con una doverosa precisazione. Le Camere, infatti, in questo caso, potrebbero procedere soltanto alla reiezione e non all'approvazione della “legge di differenziazione” emendata, a pena della sua illegittimità costituzionale per violazione del principio di “bilateralità” e/o leale collaborazione. Il contenuto della “legge di differenziazione”, infatti, giova ripeterlo, deve essere frutto della convergente volontà della

⁹⁴ G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p.7, sottolinea come si tratti di forme di autonomia non “ottriate, ossia generosamente elargite dallo Stato alle Regioni”.

Regione istante e del Parlamento e non può pertanto essere determinato unilateralmente da quest'ultimo. Del resto, la previsione costituzionale di una legge rinforzata (tramite la necessità di una previa intesa) è volta a garantire la Regione istante proprio in ordine ai contenuti della “legge di differenziazione”.

In conclusione, ferma restando la necessaria condivisione con la Regione istante delle forme e dei contenuti del regime di autonomia “differenziata”, discendente dal principio di “bilateralità” consacrato dall'art. 116, comma 3, Cost., il baricentro costituzionale del procedimento di “differenziazione” risiede nella fase parlamentare e il potere decisorio di ultima istanza, l’“ultima parola” in ordine all'esito dello stesso spetta alle Camere. Sia per così dire “in positivo”, attraverso la definitiva approvazione della “legge di differenziazione”, laddove vi sia la necessaria condivisione dei suoi contenuti con la Regione istante *ab initio* (già riguardo all'intesa) o *ex post* (a seguito del consenso ottenuto sugli emendamenti proposti). Sia “in negativo”, attraverso la reiezione del progetto di “legge di differenziazione” sui cui contenuti, non condivisi fin dall'inizio dalle Camere, non sia stato possibile raggiungere *ex post* il consenso della Regione istante sugli emendamenti proposti nel corso dell'*iter* parlamentare di approvazione. In quest'ultimo caso, l'impossibilità per le Camere di procedere unilateralmente all'approvazione, “in positivo”, del testo emendato senza il consenso della Regione istante non intaccherebbe in alcun modo il ruolo centrale che deve essere loro riservato nel procedimento in parola. Esse, infatti, sarebbero state comunque poste in condizione di rideterminare il contenuto del progetto di “legge di differenziazione” attraverso l'esercizio del potere emendativo, di negoziarlo con la Regione istante e, infine, di pervenire ad una inappellabile decisione di segno “negativo” in caso di mancato raggiungimento di un accordo. Ciò che rileva, insomma, è che nessun progetto di legge di “differenziazione” potrà mai pervenire all'approvazione senza che le Camere abbiano avuto modo di determinarne e dividerne appieno i contenuti.

5. (segue) Una soluzione costituzionalmente orientata, fondata sul bilanciamento tra centralità del Parlamento e principio di “bilateralità”: il necessario coinvolgimento (preventivo e successivo) del Parlamento nella determinazione dei contenuti dell'intesa e della “legge di differenziazione”

Dopo avere esaminato nel paragrafo precedente la cornice costituzionale entro la quale deve svolgersi l'*iter* parlamentare di approvazione della “legge di differenziazione”, è opportuno a questo punto ipotizzare un possibile modello procedurale utilizzabile e verificarne la conformità o meno alle aspettative maturate al riguardo dalla Regione Veneto.

Non paiono sussistere dubbi, anzitutto, riguardo al tipo di fonte attraverso la quale provvedere all'attribuzione delle forme di autonomia “differenziata”. Vi è infatti ampio consenso in dottrina intorno

al fatto che il Parlamento debba procedere con legge formale⁹⁵, non solo per ragioni puramente testuali. Come è stato correttamente sottolineato⁹⁶, infatti, ad escludere la fungibilità con gli atti con forza di legge è il ruolo ascrivito al Parlamento quale vero e proprio codecisore. Questo profilo riveste particolare interesse riguardo alla Regione Veneto che, come noto, aveva formalmente avanzato la proposta che l'intesa fosse recepita attraverso una legge delega⁹⁷, con successiva emanazione di una serie di decreti legislativi predisposti da una Commissione paritetica, sulla scorta di quanto avvenuto con le precedenti leggi-delega di trasferimento delle funzioni alle Regioni⁹⁸. Ciò consentirebbe uno snellimento della procedura, attraverso l'approvazione di una "legge di differenziazione" contenente soltanto "gli oggetti della normazione globalmente intesi", suscettibili di maggiore specificazione ad opera dei successivi decreti legislativi contenenti la disciplina di dettaglio. Anche in questo caso, quindi, si ritiene che le ottimistiche aspettative regionali siano ineluttabilmente destinate a cedere alla ragione costituzionale. Posta questa premessa, insorgono una serie di questioni problematiche in ordine ai diversi passaggi di cui si compone l'*iter legis*.

Per quanto concerne la fase dell'iniziativa legislativa, destinata a prendere avvio subito dopo la sottoscrizione dell'intesa, secondo taluni non vi sono ragioni particolari, né di ordine testuale né di ordine sistematico, per ritenerla sottratta al regime generale dettato dall'art. 71 Cost. e per precluderne quindi l'esercizio da parte di ciascuno dei soggetti ivi elencati, per cui si tratterebbe di un'iniziativa libera⁹⁹. Altri, invece, ritengono trattarsi di iniziativa riservata alle sole parti dell'intesa, vale a dire al Governo¹⁰⁰ o alla Regione interessata¹⁰¹ o ad entrambi¹⁰². Nei Considerato contenuti nelle Premesse delle bozze del febbraio scorso si attribuisce l'iniziativa legislativa esclusivamente al Governo, laddove si prevede che la "legge di differenziazione" è approvata "su proposta del Governo"¹⁰³. In assenza di riferimenti al riguardo nella

⁹⁵ P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Reg.*, 2018, p. 173.

⁹⁶ Ancora una volta M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 34.

⁹⁷ Una proposta in tal senso era stata trasmessa dal Presidente Zaia al Ministro per gli Affari e le Autonomie con nota del 12 luglio 2018.

⁹⁸ Si esprimono in senso contrario a questa possibilità A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 173; E. CATELANI, *Nuove richieste*, *cit.*, p. 14 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 37, p. 23; D. MONE, *Autonomia differenziata*, *cit.*, p. 279. Favorevole invece L. VIOLINI, *L'autonomia*, *cit.*, pp. 361 ss., proprio sulla scorta dei precedenti trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni.

⁹⁹ E' la tesi sostenuta da V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 6.

¹⁰⁰ N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 280; R. DICKMANN, *Note*, *cit.*, p. 18.

¹⁰¹ M. CECCHETTI, *La differenziazione*, *cit.*, p. 135; S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile"*, *cit.*, p. 328; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, *cit.*, p. 2178; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari"*, *cit.*, p.19; O. CARAMASCHI, *Il referendum*, *cit.*, p. 6.

¹⁰² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 169.

¹⁰³ Ciò in analogia a quanto già previsto dagli accordi preliminari del 2018.

disposizione costituzionale, si tratta di un'opzione interpretativa di dubbia legittimità inidonea comunque ad escludere la possibilità per la Regione interessata, in caso di inerzia del Governo, di procedere all'autonoma presentazione di un progetto di legge ex art. 121, comma 2, Cost.

Sul piano formale, l'iniziativa dovrebbe tradursi nella presentazione di un progetto di legge redatto in articoli che riproduca testualmente e pedissequamente il contenuto dell'intesa¹⁰⁴ e non di un disegno di legge di un solo articolo con allegato il testo dell'intesa. Sotto questo profilo appare condivisibile il modo di procedere seguito sinora, in applicazione del quale le intese sottoscritte sono già redatte in articoli e quindi pronte per essere direttamente portate all'attenzione delle Camere sotto forma di progetto di legge. I problemi di maggior rilievo si pongono al momento della presentazione del progetto di legge alle Camere e riguardano il procedimento da seguire. In assenza di precise indicazioni costituzionali o legislative al riguardo e di specifiche disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari¹⁰⁵, l'iter di approvazione della “legge di differenziazione” dovrebbe almeno in linea di principio svolgersi in modo analogo a quello prescritto per la generalità delle altre leggi, seppur con le seguenti precisazioni.

Anzitutto, non possono esservi dubbi che l'unica via percorribile sia quella del procedimento ordinario. Ciò non soltanto perché la “legge di differenziazione”, per espressa previsione costituzionale, necessita di essere approvata a maggioranza assoluta ed è quindi provvista di forza passiva rinforzata¹⁰⁶ ma soprattutto perché, sul piano dei contenuti, apportando una deroga all'ordinario regime costituzionale di riparto delle competenze e spiegando rilevanti implicazioni sul piano generale dei rapporti tra Stato e Regioni e quindi sulla forma di Stato, assume la configurazione di una legge in materia costituzionale ex art. 72, comma 4, Cost.¹⁰⁷.

Il ricorso al procedimento ordinario, però, implicante *ex se* la possibilità per le Camere di emendare liberamente il testo del disegno di legge e di pervenire poi all'approvazione definitiva del testo emendato, deve subire i necessari adattamenti imposti dalle due coordinate costituzionali poste alla base del procedimento di “differenziazione”.

Si è già detto, al riguardo, che le Camere conservano sì la facoltà di apportare emendamenti al progetto di “legge di differenziazione” che però, una volta emendato anche solo in un articolo, salvo che su di esso

¹⁰⁴ In tal senso A. RUGGERI, *La “specializzazione”*, cit., p. 35; R. TONIATTI, *L'autonomia*, cit., pp. 656 ss.; L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., p. 331; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 19. Secondo R. DICKMANN, *Note*, cit., p. 4, in tal modo “*approvando ciascun articolo del progetto di legge si approverebbe la corrispondente disposizione dell'intesa*”.

¹⁰⁵ Anche in riferimento ai due procedimenti che con quello di “differenziazione” presentano elementi di similitudine, vale a dire quello di approvazione delle intese con le confessioni religiose acattoliche ex art. 8 Cost. e quello di approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ex art. 80 Cost.

¹⁰⁶ In tal senso M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 32 ss, che ne fa discendere altresì l'impossibilità di porre la questione di fiducia.

¹⁰⁷ Come rilevano A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 174; G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p. 10.

non si araggiunga l'accordo postumo con la Regione istante, non potrebbe più essere approvato in via definitiva ma necessariamente respinto, nel rispetto dei principi di “bilateralità” e di leale collaborazione. In assenza di adeguati, necessari adattamenti procedurali, pertanto, tale facoltà risulterebbe *inutiliter data* siccome priva di qualsivoglia efficacia giuridica ed effetto pratico. Le Camere, infatti, qualora non condividessero anche solo una minima parte dei contenuti del progetto di legge (e dell'intesa in esso trasfusa), sarebbero indotte per ragioni di speditezza ed economia procedimentale a non esercitarla ricorrendo piuttosto *illico et immediate* al loro potere decisorio “negativo” di ultima istanza. In tal modo si eviterebbe l'inutile dispendio di tempo connesso all'approvazione di eventuali emendamenti comunque inidonei a modificare l'esito finale del procedimento e destinati pertanto ad assumere il valore di mere indicazioni a futura memoria. All'esito del procedimento, la Regione istante si vedrebbe respingere senza appello la sua richiesta di autonomia “differenziata” in virtù del disaccordo manifestato dalla Camere in ipotesi riguardo anche solo ad alcuni marginali profili e contenuti dell'intesa, senza essere stata messa in condizioni di interloquire in alcun modo sulle modifiche eventualmente suggerite dalle stesse. Una soluzione di questo genere non può ritenersi conforme a Costituzione perché determina un sacrificio eccessivo e sproporzionato tanto delle pretese regionali quanto della facoltà del Parlamento di partecipare attivamente e positivamente alla determinazione del contenuto della “legge di differenziazione”. Tale svolgimento procedimentale, in violazione dei principi di “bilateralità” e di leale collaborazione, precluderebbe in radice *ab initio* ogni possibilità di condivisione dei contenuti (e di conseguente codecisione) tra Parlamento e Regione istante, perché di fatto l'eventuale dissenso iniziale delle Camere sul contenuto dell'intesa e del pedissequo progetto di legge potrebbe tradursi in un unico possibile esito, quello negativo della reiezione dello stesso.

Occorre pertanto andare alla ricerca di un diverso *modus procedendi*, di una soluzione costituzionalmente orientata idonea a coniugare armonicamente e in modo più equilibrato e proporzionato il potere emendativo del Parlamento, da un lato, con i principi di “bilateralità” e di leale collaborazione, dall'altro. In particolare, stante la necessità di conservare la facoltà di emendare in capo alle Camere, occorre individuare le possibili forme e modalità del loro coinvolgimento nella determinazione dei contenuti del regime di autonomia “differenziata” richiesto lungo tutto l'arco del procedimento di “differenziazione”. Una prima soluzione ipotizzabile sarebbe quella di consentire il loro intervento soltanto nel corso della fase parlamentare successiva alla già avvenuta approvazione dell'intesa. In pratica, non diversamente dal comune svolgimento del procedimento ordinario, come sottolinea taluno¹⁰⁸, dovrebbe consentirsi alle Camere di esaminare tutti gli articoli del progetto di legge e di proporre gli emendamenti ritenuti

¹⁰⁸ R. DICKMANN, *Note, cit.*, pp. 16 ss.

opportuni, salvo poi procedere (adeguamento necessario in ossequio al principio di “bilateralità”) all'immediata interruzione del procedimento, al fine di permettere un'interlocuzione su di essi con la Regione interessata¹⁰⁹. In pratica, il Governo verrebbe incaricato di riaprire le trattative con la Regione istante¹¹⁰ per cercare di raggiungere un accordo sul contenuto degli emendamenti¹¹¹ che, altrimenti, data la loro disomogeneità di contenuto rispetto all'intesa, risulterebbero improcedibili e non sottoponibili a votazione. In caso di esito positivo delle nuove trattative, potrebbe così pervenirsi alla modifica dell'intesa, alla votazione degli emendamenti e alla successiva approvazione della “legge di differenziazione”, i cui contenuti risulterebbe a questo punto sostanzialmente coincidenti¹¹². Viceversa, in caso di esito infausto delle trattative, alle Camere non resterebbe altra strada che quella dell'integrale rielezione del progetto di legge cui sarebbero pervenute, però, dopo avere esperito un tentativo di collaborazione con la Regione. Al fine di scongiurare gli effetti negativi discendenti da questo *modus procedendi* in termini di speditezza dei tempi e di economia procedimentale, sarebbe pertanto più opportuno ricorrere ad un coinvolgimento preventivo delle Camere, sulla scorta del procedimento previsto per l'approvazione degli statuti regionali dall'art. 123 Cost. prima della Novella del 1999¹¹³. Potrebbe ipotizzarsi, cioè, di anticipare l'interlocuzione con il Parlamento ad una fase precedente, quella conclusiva delle trattative tra il Governo e la Regione, attraverso la richiesta alle Commissioni parlamentari interessate di pronunciarsi sui contenuti dell'intesa raggiunta ma non ancora sottoscritta mediante atti di indirizzo¹¹⁴. Gli effetti positivi che ne deriverebbero in capo ai diversi soggetti coinvolti risultano evidenti: gli eventuali pareri favorevoli da parte delle Commissioni determinerebbero una sorta di “blindatura” del testo dell'intesa con conseguente prognosi favorevole circa l'esito positivo dell'*iter* parlamentare, presumibilmente destinato a concludersi rapidamente, ferma restando la conservazione in capo alle Camere della facoltà di intervenire anche in

¹⁰⁹ Gli emendamenti, in tal modo, rappresenterebbero una sorta di richiesta di riesame dell'intesa, secondo quanto afferma A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p.165.

¹¹⁰ L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., p. 331. In una sorta di “navette istituzionale”, come la definisce A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 20, il quale sottolinea come le indicazioni avrebbero valore meramente politico e non giuridico.

¹¹¹ Ciò determinerebbe anche a livello infraregionale la riapertura della necessaria interlocuzione con gli enti locali e gli altri soggetti interessati.

¹¹² In tal caso, ad avviso di A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 20 ss., le Camere non potrebbero più rifiutarsi di approvare il testo del progetto di legge cui si fosse pervenuti a seguito di tali procedure contrattate e negoziali, a pena di violazione dei principi di leale collaborazione e di paritarietà istituzionale ex art. 114 Cost.

¹¹³ Tornerebbero utili al riguardo le disposizioni ancora presenti nei regolamenti parlamentari (artt. 103-106 Reg. Camera) che, sottolinea M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 26, sono “*sospese tra la vita e la morte*”. Sul punto anche D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., pp. 278 ss.

¹¹⁴ Soluzione ipotizzata da R. DICKMANN, *Note*, cit., 4. In senso analogo M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 29 ss., il quale richiama la prassi invalsa in relazione alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 14 ss.

via successiva attraverso la proposizione di emendamenti¹¹⁵. Viceversa, in caso di osservazioni critiche formulate dalle Commissioni, il Governo e la Regione sarebbero indotti (pur se non obbligati) ad aprire una nuova fase di trattative volte al superamento dei profili di disaccordo e alla stesura di un testo condiviso. L'anticipazione dell'interlocuzione dialettica con il Parlamento a questa fase consentirebbe quindi all'eventuale dissenso delle Camere di emergere immediatamente, in un momento in cui potrebbe ancora essere superato mediante un *surplus* di trattative, e non nel corso del successivo *iter* parlamentare di approvazione della “legge di differenziazione”, allorquando potrebbe condurre soltanto all'irrimediabile reiezione del progetto di legge o, al più, alla formulazione di emendamenti e alla conseguente riapertura delle trattative con gli effetti negativi che tale soluzione presenta -come detto- sul piano della speditezza e dell'economia procedimentale.

Ebbene, se quella appena passata in rassegna si configura come una soluzione costituzionalmente orientata per dare attuazione sul piano procedurale all'art. 116, comma 3, Cost., e ferme naturalmente le decisioni che riterranno di assumere al riguardo le Camere, ancora una volta le ottimistiche aspettative coltivate della Regione Veneto potrebbero subire un brusco arresto al contatto con la realtà.

E' ben nota la posizione originariamente espressa dai vertici regionali veneti e condivisa da alcuni esponenti del precedente Governo¹¹⁶, secondo cui non solo la bozza di intesa frutto dell'accordo tra le parti non necessiterebbe di alcun passaggio nelle Commissioni parlamentari prima della sottoscrizione ma, addirittura, il successivo progetto di legge in cui venisse trasfusa risulterebbe inemendabile. Un percorso di questo tipo, per le ragioni già viste, difficilmente potrebbe ricevere l'avallo delle Camere e, comunque, superare indenne il vaglio del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione ed eventualmente quello della Corte costituzionale. Sarebbe pertanto più saggio da parte della Regione optare per un immediato coinvolgimento delle Commissioni parlamentari finalizzato alla conclusione di una sorta di accordo trilaterale sul testo dell'intesa. Ciò determinerebbe un obiettivo allungamento dei tempi di svolgimento della fase delle trattative propedeutiche alla stipulazione dell'intesa ma, dall'altro lato della medaglia, offrirebbe alla Regione un ragionevole margine di certezza in ordine al celere e non accidentato svolgimento della successiva fase parlamentare che, altrimenti, potrebbe rivelarsi irta di insidie ed ostacoli difficilmente sormontabili. L'allungamento dei tempi della fase dedicata alle trattative,

¹¹⁵ *Contra* R. DICKMANN, *Note., cit.*, p. 4, il quale ipotizza che in tal caso il testo delle intese negoziato anche con le Camere potrebbe essere semplicemente allegato al progetto di “legge di differenziazione” e sarebbe inemendabile. In senso analogo B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 2019, n. 13, p. 4, ad avviso del quale l'approvazione finale potrebbe essere anche meramente formale.

¹¹⁶ Non del Presidente del Consiglio Conte il quale, durante il *question time* alla Camera in data 24 luglio 2019, dietro richiesta dell'on. Fornaro ha espressamente parlato della necessità di un passaggio presso le Commissioni parlamentari delle pre-intese eventualmente raggiunte.

insomma, risulterebbe più che adeguatamente compensato dal successivo, prevedibile accorciamento dei tempi del procedimento parlamentare di approvazione della “legge di differenziazione”.

Anche qualora la Regione, mossa dall'ottimismo della volontà, con l'avallo del Governo e, in ipotesi, dei Presidenti delle Camere, riuscisse a far prevalere la sua visione diretta ad escludere, di fatto, il Parlamento dalla partecipazione alla determinazione dei contenuti del “patto di differenziazione” attraverso l'esercizio della sua facoltà di emendare, si esporrebbe comunque a seri rischi in ordine alla buona riuscita dell'operazione, perché la “ragione costituzionale” potrebbe comunque essere fatta valere dagli organi di garanzia¹¹⁷.

Sul piano procedurale, quindi, il dilemma che si para di fronte alla Regione Veneto è il seguente: abbandonarsi all'ottimismo della volontà e cercare quindi di procedere rapidamente alla sottoscrizione dell'intesa pur senza avere prima sondato il terreno con le Camere, con tutti i rischi che questo modo di procedere comporta riguardo al possibile esito infausto dell'*iter* parlamentare? Oppure, professando un cauto pessimismo della ragione, procedere con prudenza, cercando sin da subito l'interlocuzione con le Camere in modo da evitare che l'eventuale dialettica si manifesti per la prima volta nel corso del procedimento di approvazione della legge di “differenziazione”? I tentativi di accelerazione anche di recente impressi dalla Regione (e da una parte del precedente Governo) alla fase delle trattative, seppur forieri di evidenti ritorni sul piano mediatico e del consenso, rischiano perciò di rivelarsi scarsamente lungimiranti e di esporre l'eventuale progetto di “legge di differenziazione” a una serie di ostacoli idonei a renderne accidentato il percorso o addirittura a pregiudicarne l'approvazione. La fretta, insomma, potrebbe rivelarsi una cattiva consigliera. Sarà per questo motivo, forse, che in tempi più recenti, il Presidente Zaia sembra avere manifestato delle caute aperture nei riguardi del possibile coinvolgimento preventivo delle Commissioni parlamentari, pur continuando risolutamente a sostenere l'inemendabilità dell'intesa nella successiva fase di approvazione parlamentare¹¹⁸. Un deciso cambio di rotta, peraltro, appare ancor più necessario a seguito della recente crisi di governo, in conseguenza della quale il Veneto potrebbe trovarsi di fronte interlocutori politici meno propensi ad assecondarne il modo di procedere e a dividerne parte delle istanze autonomistiche avanzate. L'auspicio, pertanto, è che sia possibile pervenire ad un adeguato coinvolgimento preventivo di tutti gli attori istituzionali, in modo da consentire al procedimento di “differenziazione” di giungere a compimento in modo spedito e conforme a Costituzione.

¹¹⁷ Questo rischio, dovuto alla frettolosa approvazione di una non ben ponderata bozza di intesa, pare paventato anche dal Presidente del Consiglio Conte nella sua lettera aperta rivolta ai cittadini lombardi e veneti pubblicata sul *Corriere della Sera* del 21 luglio 2019.

¹¹⁸ V. l'intervista rilasciata al *Corriere della Sera* del 1 marzo 2019, p. 3.