



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Master

in

Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”

per consulenti d’Assemblea

**L’AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA:
CRITICITÀ E NUOVE PROSPETTIVE**

Candidato

Dott.
Mateo Zemblaku

Relatore

Chiar. mo Prof.
Gianliborio Mazzola

A.A. 2017/2018

Al Professor Mazzola

*Per aver suscitato in me vivo interesse per l'argomento qui discusso,
per la sua pazienza e la sua disponibilità, con infinita stima ed affetto*

INDICE

Introduzione.....	5
1. L'istituzione delle Regioni nella Carta Costituzionale.....	7
2. La riforma del titolo V della Costituzione: problematiche e novità.....	13
3. L'art. 116 della Costituzione.: modalità attuative, ritardi e interventi della Corte Costituzionale	19
3.1 Regioni a statuto speciale e autonomia regionale differenziata.....	23
3.2 I Tentativi di modifica di all'art. 116 comma 3	25
4. I referendum in Lombardia e Veneto: differenze con L'Emilia Romagna.....	28
4.1 L'aspetto economico sotteso alle richieste di maggiore di autonomia	33
Conclusioni: prospettive future del Regionalismo differenziato.....	38
Bibliografia.....	45

Introduzione

Il presente lavoro esamina le autonomie regionali differenziate ex art. 116 comma 3 della Costituzione. Con tale normativa costituzionale si prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato") consentendo ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre.

È opportuno risalire all'istituzione dell'ente Regione nella carta Costituzionale, e, seppur brevemente, ad un'analisi storica della ritardata attuazione del dettato Costituzionale. Il dibattito fu già aspro in sede di Assemblea Costituente dove vi erano due opposti orientamenti sulla fisionomia del nuovo ente da istituire. Vi era infatti chi propendeva per attribuire alle Regioni carattere e poteri meramente amministrativi ed attuativi, e chi, al contrario intendeva assegnare alle Regioni poteri legislativi. Alla fine del dibattito prevalse il secondo dei due orientamenti, anche se per l'effettiva attuazione del dettato Costituzionale ci vollero circa 20 anni.

Si esaminerà, nel secondo capitolo, la rilevante riforma del titolo V della Carta fondamentale varata nel 2001. Negli anni novanta, vi erano state numerose spinte autonomistiche regionali, prime fra tutte quelle del Veneto. Il Governo Nazionale dell'epoca cercò in qualche modo di arginarle intervenendo anche mediante la riforma del titolo V della Costituzione e prevedendo in questo modo anche più ampi spazi autonomistici per le Regioni ordinarie. Ne venne fuori una riforma a tratti confusa e non adeguatamente approfondita, a cui seguì successivamente un incremento del conflitto Costituzionale tra Stato e Regioni con i relativi interventi della Corte Costituzionale.

Nel terzo capitolo si esaminerà l'Autonomia regionale differenziata prevista dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione. Si analizzerà la procedura prevista per il suo raggiungimento e si esamineranno le materie che possono essere devolute alle Regioni. Infine si esaminerà la problematica connessa ad una ritardata attuazione dell'articolo 116 comma 3 nonostante la sua introduzione ormai datata ed i relativi tentativi di modifica. In quest'ottica, si cercherà di analizzare la riforma Renzi - Boschi e il relativo referendum del 4 dicembre del 2016 con di cui è stata respinta dalla consultazione popolare, mettendone in rilievo gli aspetti critici e quelli innovativi.

Infine, sarà sviluppato un interessante paragone tra la richiesta di maggiore autonomia avanzata dalla Regione Emilia Romagna nei confronti dello Stato centrale e i referendum delle Regioni Lombardia e Veneto tendenti allo stesso risultato.

Nell' esaminare le richieste avanzate da quest'ultime Regioni si porrà l'accento sulle modalità adottate, motivate da differenti aspetti politici nonché economici; infine ci si soffermerà sulla situazione post-referendaria e le prospettive del regionalismo differenziato nel prossimo futuro.

1. L'istituzione delle Regioni nella Carta Costituzionale

Non tutte le Regioni italiane sono state create contemporaneamente . In un primo momento, insieme all'entrata in vigore della carta Costituzionale, nel 1948, ed all'indomani della seconda guerra mondiale, vennero istituite le Regioni Sicilia,¹ Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. Tali Regioni furono considerate Regioni a Statuto speciale poiché ognuna di esse è soggetta al proprio Statuto, approvato con specifica legge Costituzionale.

A queste quattro Regioni a Statuto speciale, si aggiunse nel 1963² la Regione Friuli Venezia Giulia, anche quest'ultima considerata a Statuto speciale. La specialità per le Regioni appena menzionate deriva sostanzialmente da una molteplicità di fattori quali ad esempio quelli geografici, storici, culturali e politici. Ad esempio tre delle cinque Regioni a statuto speciale, si trovano in zone di confine, e le altre due, ovvero Sicilia e Sardegna, sono delle isole, con tutte le difficoltà che questa particolarità comporta per i collegamenti e la vita quotidiana degli abitanti di tali territori.

I fattori storico culturali sono peculiari in ognuna di esse, ma a titolo esemplificativo è sufficiente menzionare la composizione etnica differente del Friuli-Venezia Giulia, del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta. In tutte queste tre Regioni di confine, vi è una forte presenza di minoranze etniche diverse da quella italiana. Dopo la seconda guerra mondiale, eccezion fatta per il Friuli Venezia Giulia,³ nel tentativo di frenare forti spinte autonomistiche che emergevano in tali Regioni, si rese necessaria la concessione di una rilevante autonomia in favore dei territori locali.

Nella Costituzione, oltre alle Regioni Speciali, furono previste anche le altre Regioni cosiddette ordinarie ma nonostante la previsione costituzionale del 1948 ne

¹ Peraltro la regione Sicilia aveva storicamente una strutturazione autonoma e particolare già nel previgente Regno d'Italia.

² Nello stesso anno vennero istituite anche le province autonome di Trento e Bolzano, che hanno rispettivamente i loro statuti, alla stregua delle regioni a statuto speciale, varati con legge costituzionale.

³ La questione c.d. Triestina ebbe una svolta nell'ottobre 1954 col Memorandum di Londra; si concluse definitivamente la contesa territoriale tra l'Italia e l'allora Jugoslavia solamente con il Trattato di Osimo del 10 novembre 1975. Tra il Memorandum del 1954 e il Trattato del 1975, con legge Costituzionale n.1 del 31 gennaio 1963, entrata in vigore il 16 febbraio 1963, veniva costituita la nuova Regione Friuli Venezia Giulia avente statuto speciale.

prevedesse una celere attuazione⁴, furono realizzate soltanto negli anni settanta, ovvero ad oltre venti anni dall'entrata in vigore della Carta fondamentale della Repubblica.

Le Regioni ordinarie si sarebbero dovute formare entro un anno dall'emanazione della Costituzione. Ma così non fu. Le motivazioni di questa tardata attuazione dell'ente regione sono molteplici, ma la principale risiede sicuramente nelle scelte politiche del tempo. A differenza delle Regioni a Statuto speciale, cui, per motivi storico - geografici e politici già menzionati, il Governo di quel periodo attribuì particolari forme di autonomia, le Regioni ordinarie, sin dai tempi della Assemblea Costituente, furono soggette ad “un percorso nettamente più flemmatico, arduo e tortuoso.”

Fin dai tempi dell' Assemblea Costituente, si contrapponevano due orientamenti differenti⁵ sull'istituzione delle Regioni: divergevano soprattutto in tema di struttura e di attribuzione ai nuovi enti sull'autonoma potestà politica e conseguentemente legislativa.

Alcuni erano dell'avviso che le Regioni dovessero essere come dei grandi enti territoriali non dotati di autonoma potestà legislativa e quindi di conseguenza organismi delegati solamente all'attuazione della normativa statale. Altri erano convinti che anche alle Regioni ordinarie dovesse essere attribuita un'autonoma potestà politica e di conseguenza legislativa.

Questi due orientamenti che si fronteggiarono all'interno dell'Assemblea costituente partivano da presupposti differenti. Per gli oppositori dell'autonomia politica alle Regioni, vi era il pericolo che si finisse col frammentare l'unità territoriale nazionale; inoltre nei sostenitori delle Regioni come enti puramente amministrativi sussisteva la preoccupazione, non celata, che, concedendo l'autonomia politica, si sarebbe avuto soprattutto una frammentazione del potere politico.

⁴Infatti era espressamente previsto nell'VIII disposizione transitoria finale della Carta Fondamentale che “le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione”.

⁵ Vi era chi si opponeva fortemente all'istituzione delle Regioni basando la propria posizione sul timore che i nuovi enti avrebbero portato ad una frammentazione dell'unità nazionale. Tra questi vi erano i partiti di centro destra, primo fra tutti il MSI. Mentre i Liberali si opponevano all'istituzione delle Regioni non in sé ma nelle modalità previste dalla Costituzione.

I fautori di un regionalismo dotato di autonoma capacità politica, invece, sostenevano che quest'ultima, sarebbe servita, (vista l'esperienza recente del ventennio fascista troppo fresca per la memoria dell'epoca) anche ad arginare un ipotetico ritorno autoritario nel Paese avendo ogni singola Regione un governo autonomo, seppur entro i limiti previsti dalla nuova Costituzione. Quest'ultimi, sempre nell'ambito di una visione unitaria della nazione, ne prospettavano una formulazione differente prevedendo un nuovo ed originale modello di Stato, strutturato non più come uno stato unitario a carattere fortemente accentrato bensì come Stato regionale.

La novità risiedeva nella previsione di un nuovo tipo di Stato, sempre nell'ambito dell'unità nazionale, non caratterizzato dal forte accentramento statale che dominava il Paese sin dal momento dell'unificazione⁶. L'idea era semplice quanto innovativa: si prevedeva uno Stato regionale con poteri politici autonomi per le Regioni da istituire in nome di un decentramento che conferisse ai nuovi enti sempre più autonomia; tutto ciò doveva avvenire entro i limiti fissati in Costituzione mantenendo e salvaguardando comunque l'unità Nazionale.

Tra i sostenitori di quest'ultima teoria, vi furono personaggi illustri dell'Assemblea Costituente⁷ quali Gaspare Ambrosini⁸, il più fervido fautore, e Costantino Mortati. Dopo il lungo dibattito sviluppatosi sul tema in sede costituente, prevalse quest'ultimo orientamento: istituire le Regioni come enti facenti parte dello Stato, dotate di propria autonomia politica anziché come organismi deputati alla mera esecuzione della legislazione nazionale.

⁶ Al momento dell'unificazione del Regno d'Italia nel 1861, si avviò un forte e rapido processo di "armonizzazione" amministrativa nonché politica definita come "piemontesizzazione" secondo un modello di Stato fortemente accentrato senza tenere in debito conto le differenti realtà territoriali esistenti.

⁷ All'inizio dell'attività della Costituente fu istituito un Comitato di 10 deputati presieduto da Gaspare Ambrosini; tale organismo avanzò una proposta considerata la base di discussione per il Comitato delle Autonomie dell'Assemblea Costituente.

Il progetto prevedeva che le Regioni potessero godere, anche tramite leggi costituzionali, di livelli diversi di autonomia; avrebbero potuto disporre di ampi poteri legislativi di carattere primario

⁸ Ambrosini nel sostenere il pensiero di un Regionalismo dotato di autonomia politica riprendeva alcune tradizioni culturali proprie del popolarismo Sturziano e la strutturazione costituzionale di paesi tipicamente regionali, di tipo federale, come la Germania o gli Stati Uniti d'America.

Con il nuovo assetto delineato per la prima volta nella storia del Paese, furono inserite nella Carta costituzionale della neonata Repubblica⁹, gli organismi delle Regioni. L' inserimento nell'ambito dell' Assemblea Costituente dell'impostazione regionalista di tipo quasi federale, non si tradusse nell'effettiva entrata in vigore dei nuovi enti: le Regioni furono realizzate con quasi trent'anni di ritardo.

La tardiva attuazione dell'VIII disposizione transitoria finale della Costituzione fu dovuta a molteplici fattori. In primo luogo, storicamente, il sentimento regionalista non era così forte e presente nell'animo degli italiani. A differenza di altre Nazioni di tipo regional - federalistiche quali Germania o Stati Uniti, dove le popolazioni sentivano un forte e diretto legame con l'ente territoriale di appartenenza, gli italiani erano abituati ad uno stato unitario fortemente accentrato. Per le esigenze politiche più immediate, i cittadini si rivolgevano ai comuni. Non vi era mai stata una realtà intermedia come quella regionale ,che si stava istituendo, fortemente sentita dalle popolazioni interessate.

Conseguentemente, dopo la scelta del Costituente di dotare le Regioni di autonoma potestà legislativa, il dibattito sviluppatosi in Parlamento fu di minore interesse per i cittadini; addirittura l'attuazione delle Regioni non preoccupava, se non addirittura non interessava, i cittadini che sembravano quasi del tutto indifferenti alla tematica in questione.

Altra motivazione di rilievo per la tardata attuazione del dettato costituzionale fu di carattere squisitamente politico. Il dibattito parlamentare in materia fu particolarmente aspro. Il Governo del tempo era formato a maggioranza prevalente la Democrazia Cristiana; nonostante in Assemblea Costituente gli esponenti della DC si fossero dimostrati favorevoli e decisivi per l'introduzione nell'ordinamento costituzionale del regionalismo nelle sue forme più ampie, l'entusiasmo dei democristiani, quando furono al Governo, si spense considerevolmente.

La Democrazia Cristiana temeva che, attuando il dettato costituzionale, in considerazione della situazione politica dell'epoca, le forze di sinistra potessero "rosicchiarle" consenso elettorale e di conseguenza politico, soprattutto nelle Regioni

⁹ A seguito del referendum istituzionale del 2 giugno del 1946 per la scelta della forma di governo da dare al paese, il 54% degli Italiani espresse la preferenza per la Repubblica, sancendone così la nascita.

rosse¹⁰. Da tutto ciò ne discese l'attuazione in tempi lunghi delle Regioni e lo scontro in Parlamento delle forze d'opposizione con quelle di Governo, perché anche se quest'ultime erano favorevoli al regionalismo, non intendevano permettere la frammentazione del "potere politico" fra le diverse aree del Paese.

Oltre ai fattori fin qui esaminati, vi fu anche un certo "ostruzionismo" da parte della burocrazia del tempo. I burocrati e le amministrazioni statali che avrebbero dovuto cedere le funzioni devolute alle Regioni, furono restie a tutto ciò non agevolando di certo l'attuazione del disegno regionalista. L'amministrazione statale difese strenuamente l'unitarietà dello Stato sostenendo che le Regioni, dotate di potere legislativo, avrebbero comportato la frammentazione del potere normativo statale. Anche la dottrina¹¹ maggioritaria e la giurisprudenza della Corte Costituzionale¹² non agevarono il passaggio ad un sistema regionale così come auspicato e delineato in Costituzione.

La situazione mutò verso gli anni sessanta con i governi di centro - sinistra. A partire dal IV governo Fanfani¹³, insediatosi nel febbraio del 1962, il tema delle Regioni tornò centrale nel dibattito parlamentare ed ottenne un'apprezzabile accelerazione. A partire dal primo Governo presieduto da Aldo Moro, nel 1963, si pose primaria attenzione alla questione regionale; pertanto, con il cambiamento anche del clima politico, considerata la nuova fase di collaborazione tra DC e PSI, vi fu una decisa accelerazione nell'introduzione delle Regioni. Rimaneva da scegliere solamente il nodo sulle modalità di elezione dei membri dei nuovi enti: le forze politiche si dibattevano fra un'elezione di secondo grado da affidare ai consiglieri provinciali e l'elezione diretta a suffragio universale. Prevalse la seconda delle due opzioni, e finalmente, il lungo iter iniziato ai tempi dell'Assemblea costituente si concluse.

¹⁰ Le alleanze tra PC e PSI in molti comuni con l'ottenimento di significativi risultati elettorali preoccupava la DC che aveva timore così di vedere riproposto il binomio politico anche al livello regionale con conseguenziale perdita di parte dell'elettorato.

¹¹ In tal senso si sono distinti studiosi come Zanobini, Crisafulli, Paladin, Mazziotti. La gran parte della dottrina costituzionale si schierò in favore di una supremazia della legge statale; per le materie enumerate dall'articolo 117 della Costituzione non si parlò più di "riserva della legge regionale" bensì di una "modesta preferenza" per la legislazione regionale.

¹² L'orientamento della Corte Costituzionale dell'epoca, nei conflitti di attribuzione sorti tra lo Stato e le Regioni, era più favorevole nei confronti del primo ponendo a base dello stesso il dettato dell'art. 5 della Costituzione.

¹³ Il IV Governo Fanfani, in carica dal 22 febbraio 1962 al 22 giugno del 1963, era formato dalla DC, dal PRI e dal PSDI con il sostegno esterno del PSI.

Il tempo perso si ripercuote ancor oggi nel dibattito sul titolo V della Costituzione. Attuato il dettato costituzionale con circa trenta anni di ritardo, non si realizzarono pienamente gli effetti del nuovo ordinamento regionale perché, in conseguenza di nuove spinte autonomistiche e di problemi derivanti dall'attuazione delle norme del medesimo Titolo V, si dovette, negli anni 90, procedere ad una profonda riforma del medesimo titolo V della Costituzione.

2. La riforma del titolo V della Costituzione: problematiche e novità

Come accennato nel capitolo precedente, dopo un percorso assai lungo e tortuoso, venne attuato il titolo V della Costituzione che realizzò l'introduzione delle Regioni nella storia del Paese. Comunque le resistenze che avevano portato ad una ritardata attuazione del dettato costituzionale non vennero meno ed anzi si può dire che a quelle già preesistenti se ne aggiunsero delle altre.

Se la situazione politica, rispetto agli anni settanta,¹⁴ si era modificata, non può dirsi altrettanto della realtà burocratica e amministrativa, cui si è accennato, nonché del sentimento italiano nei confronti delle Regioni. La legislazione statale, si sarebbe dovuta adeguare alle esigenze dell'autonomia e del decentramento¹⁵ mentre nella realtà ciò non avveniva; pertanto numerose scelte legislative - burocratiche accentratrici, avevano notevolmente ridimensionato negli anni il ruolo delle Regioni così come era stato fissato dalla Carta Costituzionale.

Nel frattempo, l'Italia aveva aderito alla Comunità Economica Europea, e ciò comportava, soprattutto dopo gli accordi di Maastricht, una spinta ad una riforma effettiva dello Stato in senso regionalista.

Un ulteriore aspetto fondamentale che portò alla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, fu originato dalle spinte dei movimenti autonomistici in alcune Regioni del nord del paese¹⁶. Per rispondere alle situazioni descritte, oltre che alle istanze di autonomia¹⁷, nel 2001 il Governo di centro - sinistra del tempo, procedette

¹⁴Gli avvenimenti storico-politici e le vicende giudiziarie avevano completamente sovvertito il quadro politico nazionale. Con la caduta del muro di Berlino del 1989 innanzitutto era venuta meno la contrapposizione bipolare mondiale che tanto aveva inciso sulla politica italiana. Inoltre, dopo tangentopoli, erano venuti meno alcuni dei partiti storici che avevano governato il paese fino ai primi anni del 90. DC, PC, PSI non esistevano più, o quanto meno non erano più partiti in grado di influenzare e dirigere la politica nazionale. I partiti storici avevano perso il loro ruolo in una società italiana profondamente mutata.

¹⁵Così come disposto dall'art.5 della Costituzione e dalla IX Disposizione Transitoria e Finale.

¹⁶Tra le regioni dove il tema era divenuto centrale nella vita politica vi era in primis il Veneto. Di queste istanze si fece portatrice, e ne ottenne grandi benefici dal punto di vista elettorale, la Lega nord.

¹⁷Oltre alle motivazioni su riportate, non è da trascurare la considerazione che nel momento in cui il Governo di centro sinistra pensò alla riforma in esame, si era in prossimità delle elezioni politiche nazionali, e in parte, la riforma fu anche accelerata (e per questa a tratti definita confusa) per attuarla prima di tale scadenza.

alla revisione del Titolo V della Costituzione, cercando di esaltare il ruolo delle Regioni¹⁸.

Con la riforma del titolo V della Costituzione vennero introdotte delle rilevanti novità. Per quanto concerne le competenze legislative, si invertì il criterio previgente con cui si elencavano soltanto le materie di competenza regionale, devolvendo alla competenza statale tutte le altre non espressamente attribuite alle Regioni. Nel nuovo testo costituzionale, furono elencate in modo tassativo le materie di competenza statale, restando così l'esclusiva titolarità delle Regioni degli ambiti normativi non espressamente attribuiti allo Stato¹⁹.

Si abolì, almeno formalmente, il principio dell'interesse nazionale in passato fortemente utilizzato in "forma ostruzionistica" per evitare che alle Regioni fossero effettivamente trasferite le competenze fissate dalla Costituzione.

A differenza del previgente testo del Titolo V venne sancito, nella nuova formulazione dell'art. 114 Cost.,²⁰ che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Con la nuova impostazione data dalla riforma, lo Stato avrebbe dovuto avere un ruolo di coordinamento e di perequazione fra i territori così come disposto dall'art. 117, comma 2, lettera e, al fine di realizzare tutti gli interventi sussidiari qualora gli enti territoriali non fossero stati in condizione di attuarli come disposto dall'art. 119, comma 5 della Costituzione.

Tra le novità più rilevanti della riforma del 2001 vi erano poi la questione del federalismo fiscale fissata dall'art. 119 e quelle delle autonomie regionali differenziate di cui all'art. 116 comma terzo.

¹⁸ Questo è il contesto politico-culturale in cui si realizzò la riforma del Titolo V mediante le leggi costituzionali n.1 del 1999 e n.3 del 2001, non solo, La revisione del Titolo V si rese necessaria essendosi realizzato il "degrado dell'autonomia legislativa; in molti casi le Regioni erano state private della capacità di creare un nuovo diritto essendo sottoposte incondizionatamente alla legislazione statale ordinaria" (Paladin).

¹⁹ La previsione di materie di competenza dello Stato tassativamente elencate trova la sua disciplina nel nuovo art. 117 Cost.

²⁰ Con la nuova formulazione dell'articolo 114 in cui sono stati indicati tutti gli enti che costituiscono la repubblica, è stato aggiunto un nuovo ente: Roma Capitale.

Relativamente al federalismo fiscale, il Governo del 2001 tentò la realizzazione di una finanza regionale autonoma; gli amministratori regionali avrebbero avuto maggiori responsabilità nella gestione della spesa all'interno della propria Regione cercando, almeno in via teorica, di attuare quel federalismo fiscale che avrebbe permesso agli enti più virtuosi un nuovo slancio economico.²¹ In tale ottica, venne approvata la legge delega numero 42 del 2009 sul federalismo fiscale tanto richiesto dalle Regioni del nord, e in seguito furono varati ben 11 Decreti Delegati per l'attuazione delle disposizioni di principio contenute nella legge delega. Tramite il nuovo articolo 119 si modificarono le norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa non solo riguardanti le Regioni, ma anche le Province, le Città metropolitane ed i Comuni, cui si dette successivamente attuazione, come si è detto in precedenza, tramite la l. 42/2009 e 11 decreti delegati da essa scaturenti.

Per quanto riguarda invece l'art. 116, si introdusse un'altra novità: al comma terzo, si stabiliva espressamente, per le Regioni ordinarie, la possibilità di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia mentre le Regioni speciali continuavano ad avere competenze inalterate.

Con la riforma del Titolo V fu sancito anche il principio di leale collaborazione fra gli enti mediante la formulazione dell'articolo 120 Cost.. Si fissò altresì la sussidiarietà orizzontale, da aggiungersi alla sussidiarietà verticale già previgente, attraverso cui si sarebbe dovuto favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, sia singoli che associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, quarto comma Cost.

Tali aspetti, riguardavano le novità più rilevanti della riforma del titolo V della Costituzione attuata tramite la legge n. 3 del 2001. Anche in questo caso, le novità prospettate, non furono effettive e di conseguenza, per diversi motivi, non trovarono piena attuazione. Comunque la riforma del 2001, a parere di molti commentatori,

²¹Le regioni più virtuose, solitamente quelle del nord, spesso lamentavano che le ricchezze prodotte in quei territori, venivano prelevate dallo Stato centrale che le distribuiva alle regioni meno ricche, normalmente quelle meridionali, dove tali ricchezze venivano puntualmente dissipate senza essere investite in modo proficuo. Per tali motivi, era forte ed insistente, da parte delle regioni del nord, più ricche, la richiesta di un federalismo fiscale che avrebbe loro permesso di mantenere all'interno dei propri confini regionali, la maggior parte dei prelievi effettuati normalmente dallo Stato centrale.

pagava lo scotto di impostazioni chiare soltanto formalmente ma prive di carattere sostanziale.

Tale aspetto fondamentale, ha portato alla mancata piena attuazione della riforma del nuovo Titolo V. Sfruttando queste “lacune” l’amministrazione statale, ha sempre avuto modo di “arrogarsi” competenze formalmente attribuite alle Regioni in pieno contrasto con lo stesso dettato Costituzionale. Dopo la riforma (come successo in precedenza in seguito all’istituzione delle Regioni) è stato ripetutamente invocato, anche dalla Corte Costituzionale, il “principio unitario” inteso, dopo il 2001, come espressione della leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost. nonché della tutela dell’unità giuridica ed economica del Paese. Nonostante l’espressa abrogazione del limite dell’interesse nazionale, nella prassi, con sfumature differenti ed implicitamente, lo stesso principio ha continuato ad essere invocato soprattutto dalla Corte Costituzionale.

Quest’ultimo aspetto in particolare, comportò, in un primo momento, dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni che resero necessario frequentemente l’intervento della Corte Costituzionale soprattutto nei primi anni successivi alla riforma. Pertanto, il titolo V della Costituzione, come verificatosi anche in passato, anche con questa nuova formulazione, non fu attuato pienamente.

La riforma, di per sé contenente novità di rilievo, venne definita da alcuni autori frettolosa e poco approfondita, avendo lasciato anche molte previsioni costituzionali indeterminate se non contraddittorie (ad esempio quelle in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali, di competenze legislative, di rapporti fra le amministrazioni statali e degli enti territoriali, fra cui in primo luogo quelli regionali).

Ma non furono solo questi i motivi che, a quasi 15 anni dalla sua emanazione, non ne portarono ad una piena attuazione. In materia di federalismo fiscale ad esempio, sicuramente incise la crisi partita dagli Stati Uniti nel 2008 che coinvolse tutto il mondo e in particolar modo anche l’Europa e l’Italia.

In conseguenza della crisi, per via degli accordi presi al livello sovranazionale con l'Unione Europea²², non fu possibile attuare la legge sul federalismo fiscale così come delineata dalla legge n. 42 del 2009. Lo Stato, fu costretto con le manovre finanziarie approvate in quegli anni, ad ingenti tagli di fondi precedentemente assegnati alle Regioni ed agli enti locali, in linea con le politiche economiche di austerità. Di conseguenza, non solo la legge sul federalismo fiscale non venne pienamente attuata, ma le Regioni si videro trattenere una quantità ingente di fondi che prima lo Stato destinava alle stesse²³.

Anche l'art. 116 comma 3 della Costituzione, nella formulazione del 2001 non è stato mai attuato. Negli ultimi anni tuttavia, il tema dell'autonomia regionale differenziata è tornato di grande attualità, e sarà destinata nel futuro prossimo a restare centrale nel dibattito politico del Paese. Infatti tre Regioni del Nord hanno intavolato delle trattative con lo Stato per ottenere nuove forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione²⁴.

I motivi sottesi all'avanzamento della richiesta di maggiore autonomia, sono soprattutto di carattere economico, ma non solamente; nel caso del Veneto e della Lombardia, l'occasione è stata caratterizzata fortemente anche da motivazioni politiche nei confronti del Governo centrale del tempo, essendo quest'ultimo di diversa impostazione politica.

Anche se con modalità differenti, essendo governate da forze politiche appartenenti a schieramenti diversi (considerato che il Veneto e la Lombardia sono guidate dal centrodestra a trazione leghista mentre l'Emilia Romagna è attualmente governata dal centro sinistra) le tre Regioni, hanno trovato nelle proprie pretese avanzate nei confronti dello Stato centrale un'impostazione di fondo che le accomuna. Non è un caso infatti che le tre Regioni indicate, insieme contribuiscano a formare circa

²² L'Unione Europea ha adottato una politica economica nettamente restrittiva nell'intento del superamento della crisi, cercando fortemente di mantenere la tenuta dei conti, basata su una politica di austerità che ha richiesto significativi sacrifici. Tali sacrifici hanno inciso soprattutto nei Paesi del Sud Europa quali l'Italia, la Grecia, la Spagna e il Portogallo in considerazione dei loro pesanti deficit di bilancio. Diversamente, gli Stati Uniti hanno optato per una politica economica espansiva.

²³ Nonostante i tentativi contrari, attualmente la finanza regionale è quasi completamente derivata.

²⁴ Per quanto riguarda le procedure attuate dalle regioni in questione, bisogna distinguere tra Lombardia e Veneto, che hanno fatto uso di un referendum consultivo prima di intavolare la trattativa con lo Stato, mentre l'Emilia Romagna, non ha fatto uso dello strumento del referendum avviando sin dall'inizio la trattativa con lo Stato.

il 40% dell'intero Prodotto Interno Lordo nazionale. Pertanto la questione economica, di cui ci si occuperà successivamente, ha un carattere predominante nella questione della richiesta di maggiore autonomia avanzata dalle tre Regioni in questione.

In sintesi, la riforma del Titolo V, nonostante le rilevanti novità, ha generato anche talune confusioni che sono state abilmente utilizzate dagli oppositori delle modifiche costituzionali, e più in generale dagli oppositori di un regionalismo di tipo federale, realizzando un'amministrazione statale sempre più accentrata. In tale situazione, si inserì la proposta di riforma Costituzionale Renzi – Boschi che, sicuramente partiva da un giudizio negativo sull'autonomia regionale. A giudizio dei proponenti, una delle maggiori cause del malfunzionamento del sistema politico del Paese era data dall'eccessivo potere legislativo concesso alle Regioni con la riforma del Titolo V del 2001.

3. L'art. 116 della Costituzione.: modalità attuative, ritardi e interventi della Corte Costituzionale

La riforma del titolo V della Costituzione ha introdotto una rilevante novità mediante l'art. 116, terzo comma:²⁵ si prevede che possono essere attribuite alle Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata mediante legge ordinaria. Tuttavia il nuovo dettato costituzionale ad oggi non ha trovato piena attuazione nonostante i tentativi operati in passato da parte di alcune Regioni e nonostante siano passati quasi venti anni dalla disposizione costituzionale in esame.

Il procedimento per la realizzazione del dettato di cui all'art. 116 della Costituzione è da ricavare quasi interamente dal dispositivo della stessa norma costituzionale. Infatti non è stata introdotta una normativa che disciplini l'iter procedimentale di attuazione della normativa costituzionale: l'ente cui spetta l'iniziativa è la Regione interessata che risulta essere l'unico soggetto titolato ad avviare il procedimento²⁶. Anche se il dettato costituzionale sulla consultazione da parte della Regione degli enti locali, non risulti esplicito, si ritiene che gli enti locali debbano essere sentiti preventivamente sulla richiesta da inoltrare nei confronti dello Stato centrale.

La Regione, titolare del potere di iniziativa, dovrebbe consultare gli enti locali per acquisirne il parere anche se quest'ultimo non è vincolante²⁷, ma obbligatorio; pertanto la non consultazione degli enti locali potrebbe essere causa di annullamento dell'intero procedimento. Per quel che riguarda gli enti locali da consultare, anche in tale caso la normativa non è specifica; stando al dettato dell'art.123, ultimo comma, della Costituzione, che definisce i CAL come organi di consultazione fra la Regione e

²⁵ Così espressamente il terzo comma dell'art. 116 Cost.: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

²⁶ In Lombardia e nel Veneto, l'avvio delle trattative è stato preceduto da un referendum consultivo.

²⁷ Tuttavia la Regione, nell'ambito della propria autonomia statutaria potrebbe avere inserito in merito una clausola di vincolatività sul parere espresso dagli enti locali.

gli enti locali, il suddetto CAL dovrebbe essere l'organo deputato²⁸ alla consultazione obbligatoria ma non vincolante da parte della Regione²⁹. Avviato il dialogo con gli enti locali (il loro parere dovrebbe essere preventivo, anche se non vi è nessuna norma che ne impedisca la consultazione in una fase successiva³⁰), la Regione interessata deve necessariamente avanzare le proprie richieste presentando la propria iniziativa al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali³¹. L'organo competente è stabilito dalla medesima Regione, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa.

Avviato il procedimento con l'iniziativa della Regione, ne consegue necessariamente una fase di contatti per pervenire ad una intesa tra lo Stato e la Regione che avanza la richiesta. In tale fase, pur nel silenzio della normativa introdotta dalla Costituzione, stando al disposto dell'articolo 1, comma 571, della legge n.147/2013, il Governo, deve attivarsi sulla proposta avanzata dalla Regione per realizzare l'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma.

Per imprimere celerità all'intero procedimento, è stato fissato un termine di 60 giorni per il Governo nazionale dal ricevimento dell'iniziativa della Regione interessata. In tale fase delle trattative tra la Regione e lo Stato, mentre per quest'ultimo, l'organo deputato alla conduzione delle trattative è individuato dalla normativa costituzionale nel Governo, per le Regioni, nulla è stato fissato dalla normativa e pertanto ogni Regione potrebbe far valere la propria autonomia in materia. Non vi è nessun termine disposto sulla tempistica delle trattative così come non vi è alcun obbligo a giungere ad una intesa dopo tale fase. Tuttavia, stante il principio di leale collaborazione tra gli enti dello Stato, le parti sono tenute a procedere attenendosi a quest'ultimo.

Terminata la fase delle trattative, con il raggiungimento di un'intesa fra lo Stato e le Regioni, si passerà all'iniziativa legislativa.

²⁸ Anche la dottrina maggioritaria propende per tale orientamento.

²⁹ CAL Consiglio autonomie locali ove siano stati istituiti. Nulla tuttavia sembra impedire alla Regione di poter eventualmente consultare singolarmente gli enti locali ovvero le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI e UPI).

³⁰ Purché sia ancora possibile incidere sul suo contenuto, altrimenti verrebbe meno il significato stesso del parere.

³¹ Così espressamente dispone l'art.1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014.

Il Governo è tenuto alla presentazione in Parlamento di un disegno di legge che recepisca l'intesa stipulata con la Regione interessata. Anche relativamente a tale fase, l'art. 116, terzo comma, nulla dispone espressamente.

Il Disegno di legge deve necessariamente recepire i contenuti dell'intesa sottoscritta con la Regione, ed inoltre deve essere in linea con i principi disposti dall'art. 119³² della Costituzione. In particolare è necessario che il disegno di legge rispetti l'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'adesione dell'Italia dell'Unione Europea e di conseguenza di tutta la normativa Comunitaria vincolante. Tali aspetti del disegno di legge di iniziativa governativa sono strettamente connessi al tema dell'autonomia finanziaria di cui alla legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale. Infatti l'art. 14 della legge appena richiamata prevede che con la normativa adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42 del 2009.³³

Il disegno di legge governativo deve essere approvato dal Parlamento con una maggioranza assoluta trattandosi di legge rinforzata. La dottrina in merito ritiene che al testo legislativo in questione non possano essere presentati emendamenti perché si

³²Così espressamente dispone l'art. 119 Costituzione: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per 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, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

³³La dottrina concorda sul fatto che il disegno di legge potrebbe prevedere l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia a termine, anche al fine di consentire la valutazione dell'efficacia delle disposizioni legislative a conclusione di un determinato periodo di tempo.

“snaturerebbe” l’intesa sottoscritta tra la Regione ed il Governo. L’approvazione dell’iniziativa legislativa deve avvenire “in blocco” senza possibilità di emendamenti così come avviene per le normative concernenti i rapporti con le differenti confessioni religiose.

Quanto appena riportato è l’iter procedimentale seguito per ottenere le autonomie richieste dalle regioni interessate. Vi è tuttavia, una fase preliminare all’intero procedimento fino ad ora indicato, consistente in un’eventuale referendum di tipo consultivo. Infatti la Regione interessata, può facoltativamente, indire un referendum consultivo per verificare se i propri cittadini siano favorevoli o meno all’iniziativa da avviare per l’ottenimento dell’autonomia di cui all’art. 116 terzo comma.

3.1 Regioni a statuto speciale e autonomia regionale differenziata

L'argomento dell'autonomia regionale differenziata, è affine per certi versi all'Autonomia di cui godono le Regioni a Statuto speciale. Ad una lettura superficiale infatti, l'art. 116, sembrerebbe aver allargato le “maglie della specialità” anche alle Regioni ordinarie consentendo loro, su richiesta della Regione interessata, particolari forme di autonomia. Considerata la “contiguità” tra l'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e l'autonomia delle Regioni a statuto speciale, merita, seppur brevemente, fare un cenno alle differenze che intercorrono tra i due tipi di autonomia.

Stando al dettato Costituzionale, apparentemente, non sembra ravvisabile una differenza sostanziale tra l'autonomia differenziata di cui all'art. 116 comma terzo rispetto all'autonomia speciale attribuita alle cinque Regioni di cui all'art. 117 Cost.. Infatti, la Costituzione, in entrambi i casi, utilizza l'espressione “forme e condizioni particolari di autonomia”. Nonostante questo tratto comune, riscontrabile nelle disposizioni degli articoli fin qui richiamati, esistono delle differenze non trascurabili tra le due tipologie di autonomie.

Le Regioni a statuto speciale sono tassativamente elencate nella Costituzione³⁴, a differenza dell'Autonomia di cui all'art. 116 comma terzo, che può essere richiesta teoricamente da tutte le restanti Regioni ordinarie. Tra le due ipotesi vi è di conseguenza una differenza per quanto concerne la fonte dell'autonomia. L'autonomia delle Regioni a statuto speciale trova il proprio fondamento in una legge Costituzionale con cui vengono approvati gli Statuti delle stesse Regioni speciali. Invece, l'Autonomia delle Regioni ordinarie, di cui all'art. 116 terzo comma, trova il suo fondamento in una legge ordinaria dello Stato, anche se in quest'ultimo caso si tratta di una legge ordinaria “rafforzata”; tutto ciò comporta che la normativa “rinforzata” non possa essere abrogata da un'altra legge ordinaria ; le condizioni di maggiore autonomia attribuite alle Regioni

³⁴L'art. 116 Cost. espressamente stabilisce che le regioni a statuto speciale sono la Sardegna, Sicilia, Friuli Venezia Giulia Valle d'Aosta.

che ne abbiano fatto richiesta non possono essere revocate unilateralmente né dallo Stato né dalle Regioni medesime.³⁵

Vi è poi un'ulteriore differenza tra le due autonomie in esame per quanto concerne le materie che possono essere attribuite alle Regioni ordinarie. Le Regioni a Statuto Speciale hanno fissato le materie di competenza nei rispettivi Statuti. Per quanto concerne le Regioni ordinarie, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, è la stessa Costituzione a stabilire che possono essere attribuite le materie di cui all'art. 117 terzo comma, mentre per quanto riguarda il secondo comma del medesimo articolo 117 si fa riferimento solamente alle lettere l), n) e s) (in quest'ultimo caso si tratta delle materie previste dall'art. 117 secondo comma alle lettere n., l., e s., cioè l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

³⁵ Almeno che questo non sia espressamente disposto nella stessa legge che attribuisce maggiore autonomia.

3.2 I Tentativi di modifica di all'art. 116 comma 3

Il regionalismo italiano non ha mai attraversato delle fasi molto “gioiose” sin dalla sua introduzione nella Costituzione. Come si è accennato, anche una volta riformato il titolo V della Costituzione, nonostante parte della dottrina fosse entusiasta e avesse pensato ad un'epoca di rilancio del regionalismo italiano, in realtà tutto ciò non è accaduto.

A circa 15 anni “dall'ingresso nella scena “ della disposizione sull'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie nonostante al dettato Costituzionale non fosse mai stato dato attuazione, vi è stato anche un tentativo di modifica dell'art. 116 comma terzo Cost. La riforma del titolo V del 2001, di per sé confusa e poco approfondita, aveva generato anche notevoli contenziosi tra Stato e Regioni che hanno richiesto l'intervento della Corte Costituzionale. Certamente non si può affermare che fu agevolata l'attuazione del dettato costituzionale sull'autonomia regionale differenziata e pertanto si sviluppò il tentativo di vanificarla totalmente.

In questo senso si indirizzava la proposta di riforma costituzionale Renzi – Boschi del 2016. La situazione di confusione generata dal nuovo titolo V della Costituzione del 2001 con il sovrapporsi tra normativa regionale e statale, secondo i proponenti della riforma, era una delle cause principali delle disfunzioni del sistema politico nazionale. Si pensava che il potere legislativo attribuito alle Regioni fosse eccessivo e che lo stesso causasse problematiche tali da “ingabbiare e rallentare il sistema Paese”. Si attribuiva alle contraddizioni del nuovo titolo V della Costituzione, la paralisi dell'attività legislativa, avendo fissato procedure farraginose e provocando ritardi sia per l'attività legislativa statale che regionale.

I promotori della riforma avanzarono una proposta di riforma costituzionale che avrebbe cambiato volto al titolo V incidendo profondamente sull'autonomia differenziata se non addirittura eliminandola del tutto.

In primo luogo, la riforma costituzionale Renzi – Boschi aveva l'obiettivo di abolire la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie sancita dall'articolo 117, 3° comma, ritenuta la principale fonte di caos del sistema normativo del Paese. Nel

disegno della riforma numerose materie tra quelle rientranti nella potestà concorrente venivano attribuite in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato.

Allo Stato inoltre sarebbe spettato di dettare norme di principio, lasciando alle Regioni le norme attuative per i rispettivi ambiti territoriali, rovesciando completamente il paradigma esistente per le competenze legislative fra lo Stato e Regioni fissato dal nuovo Titolo V del 2001.

Oggetto di ampio dibattito è stata inoltre la previsione nella riforma della clausola di supremazia attraverso cui lo Stato avrebbe potuto “avocare” a sé qualsiasi materia di competenza regionale se fosse stato necessario per tutelare l’unità giuridica o economica della Repubblica. La riforma fu fortemente criticata dai commentatori anche e soprattutto per la reintroduzione degli “interessi nazionali”. Come si è detto in precedenza, l’interesse nazionale - che aveva permesso in passato allo Stato di non attribuire alle Regioni le potestà legislative ad esse spettanti, causando la mancata attuazione del disegno costituzionale - era stata abrogata, formalmente, dalla riforma del 2001 del titolo V³⁶.

Il 4 Dicembre del 2016 vi fu la consultazione popolare che respinse la riforma costituzionale Renzi – Boschi con circa il 60% dei votanti. La riforma avrebbe inciso profondamente, non solo sulle competenze regionali trasformando tali enti in uno dei grandi corpi intermedi, che avrebbero dovuto operare in base alle norme generali o di principio provenienti dallo Stato occupandosi della loro attuazione nei rispettivi territori, ma anche sui meccanismi parlamentari previsti dalla Costituzione.

Infatti, la riforma prevedeva la fine del bicameralismo perfetto con la trasformazione del Senato in un ramo del Parlamento rappresentante delle Regioni e dei Comuni³⁷.

³⁶ Nonostante fossero stati formalmente soppressi con la riforma del titolo V costituzione del 2001, anche successivamente all’intervento riformatore, gli “interessi nazionali”, vennero “riesumati” dalla giurisprudenza costituzionale.

³⁷ Nella riforma Costituzionale prevista, il nuovo Senato non avrebbe dato più la fiducia al governo, spettandogli inoltre esaminare solamente una piccola parte delle leggi, e ponendosi soprattutto quale rappresentante degli enti locali, sulla falsariga del Bundesrat Tedesco. I proponenti della riforma Costituzionale volevano in tale modo allinearsi ai sistemi istituzionali di Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna, eliminando la parità di poteri tra i due rami del parlamento.

Si può dire che con la riforma costituzionale tentata nel 2016, si sarebbe per certi versi ritornati all'annoso dibattito avvenuto in Assemblea Costituente sulla natura da attribuire alle Regioni, sul loro ruolo politico e sulle potestà legislative conseguenti. Si sarebbe andati in senso opposto alla volontà del Costituente del 1948 che ha voluto dotare le Regioni di autonomia politica. Al contrario, sarebbe auspicabile una piena attuazione della Costituzione che permetta alle Regioni, in armonia con la normativa statale e nei limiti dei principi fissati nella Carta fondamentale, di poter intervenire rapidamente con la propria legislazione nell'ambito dei propri territori, garantendo possibilmente un'efficienza maggiore rispetto a quella dello Stato centrale.

Il momento, dovrebbe essere finalmente maturo per una nuova fase dell'autonomia regionale che attui pienamente il dettato costituzionale, rispettando il volere della Carta fondamentale del 1948 che attribuiva alle Regioni piena autonomia politica. Tale nuovo periodo può considerarsi avviato con le iniziative sviluppatesi successivamente al referendum del 4 dicembre del 2016, con le quali, attraverso modalità differenti, tre Regioni del nord, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, hanno avanzato proposte di attivazione dell'art. 116 comma terzo della Costituzione per ottenere ulteriori e particolari forme di autonomia nei confronti dello Stato.

4. I referendum in Lombardia e Veneto: differenze con L'Emilia Romagna

Per quanto concerne l'autonomia regionale differenziata di cui all'art. 116 comma terzo della Costituzione, successivamente alla bocciatura del referendum dl 4 Dicembre 2016 sulla riforma costituzionale Renzi - Boschi, si è aperta una nuova fase del regionalismo italiano. Tre regioni del nord, hanno avanzato richieste, nei confronti dello Stato, di ulteriori e particolari forme di autonomia. Le Regioni in questione sono la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna. La Regione Emilia Romagna ha avanzato direttamente delle proposte al Governo per l'ottenimento dell'autonomia differenziata in determinate materie. La Lombardia ed il Veneto hanno indetto due referendum consultivi che richiedevano ai cittadini di esprimersi sull'opportunità di avviare trattative con lo Stato per la richiesta di autonomia differenziata. Nonostante sia la Lombardia che il Veneto abbiano fatto ricorso all'istituto del referendum, vi sono state tuttavia delle differenze tra i due tipi di consultazioni.

Le consultazioni popolari delle due Regioni indicate hanno suscitato qualche polemica dal momento che l'indizione del referendum non è previsto come necessario dall'art. 116 comma terzo. Pur non essendo il referendum previsto dal procedimento costituzionale per l'ottenimento dell'autonomia differenziata, l'indizione dello stesso è stata avallata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 118 del 2015³⁸. Con la sentenza citata, la Corte Costituzionale ha disposto che l'indizione di una consultazione popolare per richiedere il parere dei cittadini sull'opportunità di avviare una trattativa con lo Stato ai sensi dell'art. 116 comma terzo cost. rientra fra le facoltà della Regione interessata ed è pertanto pienamente legittima la consultazione popolare.

Tuttavia, nonostante il referendum fosse facoltativo e puramente eventuale, sono state mosse forti critiche alle due Regioni sull'opportunità dell'indizione degli stessi.

³⁸La sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015, riguardavano il giudizio di costituzionalità delle leggi della Regione Veneto n.15/2014 disciplinante il Referendum consultivo sull'autonomia della regione Veneto, e la n.16/2014 disciplinante l'Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto. Con la medesima sentenza è stata per altro sancita l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale n.15/2014 e la totale incostituzionalità della legge regionale n. 16/2014 della medesima Regione Veneto.

Alcuni criticavano l'inutilità delle consultazioni popolari anche per gli oneri economici scaturenti dall'indizione dei referendum ed altri contestavano la strumentalizzazione dei medesimi referendum a fini propagandistici e squisitamente politici, essendo le due Regioni governate da una maggioranza di centro destra mentre il Governo centrale era espressione del centro sinistra.

I due referendum si sono svolti nello stesso giorno: il 22 ottobre del 2017. In Lombardia i cittadini si sono dovuti esprimere sull'opportunità di richiedere, come disposto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e le risorse ad esse connesse.

A differenza dell'ordinamento regionale Veneto, la normativa lombarda non richiedeva alcun quorum ai fini della validità della consultazione. Tra i cittadini recatisi al voto, il 95,29 % si sono dichiarati favorevoli rispetto al restante 3, 95%.

La fase successiva al referendum, ha visto protagonista il Consiglio regionale che ha proceduto ad approvare la risoluzione n. X/1645 del 7 Novembre 2017 con cui veniva impegnato il Governatore della Lombardia ad avviare le trattative con il Governo nazionale per giungere ad un'intesa ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La Regione Lombardia si prefiggeva lo scopo di vedersi attribuita maggiori competenze nelle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente. La più ampia autonomia avrebbe riguardato soprattutto la materia istituzionale, finanziaria, ambientale economica e la protezione civile, ed altre ancora ³⁹. Tali istanze autonomistiche erano accompagnate dall'ulteriore richiesta di maggiori risorse che fossero idonee per la gestione delle funzioni che si voleva fossero trasferite alla Lombardia.

Nel Veneto il referendum si è svolto pure il 22 ottobre del 2017. A differenza della Regione Lombardia, la normativa regionale del Veneto, prevede un quorum della maggioranza degli aventi diritto al voto per la validità della consultazione referendaria. È stato sottoposto ai cittadini la necessità di attivare il procedimento ex art. 116 comma

³⁹Rientravano nelle materie per le quali la Lombardia richiedeva maggiore autonomia anche quella del territorio e delle infrastrutture, la materia del lavoro, ricerca scientifica e la materia sociale e sanitaria.

terzo della Costituzione per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il quorum della maggioranza degli aventi diritto al voto fu superato, avendo partecipato il 57,2 % degli elettori aventi diritto, tra i quali il 98,1 % si sono espressi favorevolmente mentre il restante 1,9% negativamente. La Regione non ha perso molto tempo e dopo la consultazione referendaria del 22 ottobre del 2017, la Giunta regionale del Veneto, con delibera n. 1680 del 23 Ottobre 2017 ha provveduta ad istituire la “Consulta del Veneto per l'autonomia”⁴⁰.

È stata successivamente disposta dalla Giunta Regionale del Veneto una proposta di legge da inviare al Parlamento nazionale in cui venivano indicate le materie per le quali la Regione intendeva avanzare proposte per una maggiore autonomia⁴¹; tale disegno di legge è stato successivamente trasmesso al Parlamento nazionale⁴². Il suddetto testo legislativo indicava le materie nelle quali la Regione voleva vedersi attribuite forme e condizioni particolari di autonomia. Si trattava in primo luogo di tutte le materie di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni nonché di altre tre rientranti nella competenza esclusiva dello Stato come sancito dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La stessa proposta (molto esigente rispetto alle richieste della Lombardia e dell'Emilia Romagna) oltre a precisare per ogni materia le aree disciplinari da devolvere alla Regione Veneto, specificava anche le rispettive funzioni amministrative che sarebbe stato necessario attribuire alla Regione.

Oltre alle materie in questione, il nucleo del testo legislativo proposto richiedeva il trasferimento delle risorse inerenti le funzioni richieste⁴³. Appare evidente che il Veneto in questo modo, metteva al centro la questione dell'attuazione del federalismo fiscale regolata dalla legge n. 42 del 2009. Tali passaggi preliminari, portavano

⁴⁰ L'istituzione della consulta veniva attuata mediante i Decreti del Presidente della Giunta Regionale 26 e 27 Ottobre 2017, rispettivamente n. 175 e 177.

⁴¹ La proposta di legge statale n.43 da inviare inviata poi al Parlamento nazionale, è stata approvata, conformemente alla legge regionale veneta 15/2014, dal Consiglio regionale il 15 Novembre 2017 con deliberazione n.155.

⁴² La proposta di legge statale di cui sopra, veniva trasmessa dal Presidente della Regione Veneto in data 20 Novembre 2017. In pari data, il Veneto formulava formale richiesta di'avvio dei negoziati previsti dall'articolo 116 comma terzo della Costituzione, al Presidente del Consiglio dei Ministri .

⁴³ Il Veneto proponeva di trattenere nel proprio territorio, i 9/10 del gettito riscosso nei confini regionali delle principali imposte erariali quali l'Irpef, l'Ires e l'iva, oltre che i gettiti dei vigenti tributi propri regionali e degli specifici fondi di cui il disegno di legge intendeva attaccare la regionalizzazione.

formalmente all'avvio dei negoziati fra Stato e Regione, così come disciplinato dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 1 Dicembre 2017.

L'Emilia Romagna invece, a differenza del Veneto e della Lombardia, seguiva un iter differente nell'avanzare le proprie pretese di maggiore autonomia nei confronti dello Stato ai sensi dell'art. 116 comma terzo della Costituzione. Essendo il referendum consultivo puramente facoltativo, la Regione Emilia Romagna decideva di non indirlo⁴⁴, attivando direttamente l'iter procedurale previsto dalla Costituzione.

Il Presidente della Regione fu incaricato dell'avvio dell'iter procedimentale per l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di Autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, mediante alcune risoluzioni⁴⁵ approvate dall'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna. In questo modo è stato formalizzato l'avvio dell'iter procedimentale attraverso cui la Regione intendeva ottenere maggiori spazi di autonomia differenziata; fu sottoscritta in data 18 Ottobre 2017 una dichiarazione di intenti tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione Emilia Romagna che rappresentò il punto di partenza per il raggiungimento di una intesa sulle richieste avanzate dalla Regione.

Sicuramente le istanze di autonomia differenziata avanzate nei confronti dello Stato da parte dell'Emilia Romagna sono state meno esigenti rispetto a quelle del Veneto ma soprattutto non è stato posto, almeno in modo netto ed esplicito, il tema del federalismo fiscale. Gli ambiti delle materie in cui si avanzavano le richieste di cui all'art. 116 comma terzo della Costituzione riguardavano principalmente la ricerca scientifica e tecnologica, ambiente ed infrastrutture, Tutela della salute tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale ed altre ancora⁴⁶.

⁴⁴ Alcuni commentatori sostenevano che tale impostazione differente rispetto alla Lombardia e al Veneto, che ha portato l'Emilia Romagna a rinunciare all'indizione del Referendum alcuno, fosse dovuta al fatto che politicamente, la Regione era governata dal centro sinistra così come il Governo nazionale in questo modo si sarebbero evitati scontri "politici" interni e non vi sarebbe stata alcuna opportunità propagandistica.

⁴⁵ Le risoluzioni sono rispettivamente quelle del 3 Ottobre 2017 n.5321, del 14 Novembre 2017 n.5600 e del 12 Febbraio 2018 n. 6124 e 6129.

⁴⁶ Altre materie nelle quali venivano avanzate richieste di maggiore autonomia differenziata riguardavano ad esempio l'internazionalizzazione delle imprese e il sostegno dell'innovazione. Anche l'Emilia

Nel Novembre 2017 iniziarono i negoziati per il raggiungimento delle intese finali come previsto dal dispositivo costituzionale con l'incontro fra il Presidente della Regione Emilia Romagna, il Presidente della Regione Lombardia ed il Sottosegretario degli Affari Regionali.

A quasi venti anni dall'introduzione della clausola di asimmetria prevista dalla riforma del titolo V del 2001 (eccezion fatta per i tentativi precedenti di alcune Regioni) si è pervenuti all'attivazione dell'iter procedimentale per l'effettiva attuazione del dettato costituzionale dell'articolo 116 terzo comma che sino ad oggi non era stato attuato.

Nonostante l'avvio di una nuova fase del Regionalismo italiano, con l'attivazione del procedimento di cui all'art. 116 comma terzo, il 4 marzo del 2018 si sono svolte le elezioni politiche che hanno visto alternarsi la maggioranza politica al Governo del tempo con una nuova e per certi aspetti inedita⁴⁷ maggioranza.

Pertanto, le trattative delle tre Regioni del Nord avviate con il Governo Gentiloni, dovrebbero continuare con il nuovo Governo Conte; per l'avvicinarsi della maggioranza politica del Governo nazionale, non si esclude che le posizioni assunte in passato dal Veneto e dalla Lombardia nei confronti dello Stato potrebbero essere più "morbide" a differenza di quello che avverrebbe con l'Emilia Romagna.

Romagna accompagnava, tali istanze con la richiesta di ulteriori attribuzioni inerenti il coordinamento della finanza pubblica.

⁴⁷La maggioranza politica che si trova attualmente al Governo del paese è composta dal Movimento 5 stelle, soggetto politico di recente formazione che si era presentato alle elezioni senza alcuna preventiva alleanza e La Lega la quale si era presentata agli elettori nella coalizione del centro destra ricomprendente Forza Italia, Fratelli D'Italia e Ncl - Udc.

4.1 L'aspetto economico sotteso alle richieste di maggiore di autonomia

Le richieste di autonomia avanzate dalle tre Regioni del Nord con gli ambiti indicati dai preaccordi con il Governo nazionale trovano il loro fondamento sicuramente in un'esigenza di interventi prossimi al territorio secondo le necessità delle rispettive popolazioni, senza dover attendere normative provenienti dallo Stato. Tutto ciò permetterebbe anche di snellire le procedure burocratico - amministrative che spesso immobilizzano il nostro Paese. Tuttavia è bene rilevare che le richieste di maggiore autonomia ex art. 116 comma 3 della Costituzione provenienti dal Veneto, dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna non sono solamente di carattere funzionale.

Vi sono istanze di carattere economico dietro le pretese avanzate dalle tre Regioni; nuove e maggiori competenze costituiscono un'occasione per richieste di maggiori risorse finanziarie. È ovvio che l'attribuzione di ulteriori funzioni richiedono altresì maggiori fondi per potervi fare fronte, ma tutto ciò non deve significare necessariamente stanziamenti finanziari sproporzionati rispetto alle nuove materie attribuite.

Nel 2015 la Regione Veneto aveva formulato un quesito referendario con cui chiedeva ai propri residenti di esprimersi sulla possibilità che la Regione trattenesse almeno l'80% dei tributi pagati dai cittadini veneti. Tale richiesta fu successivamente censurata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 118 del 2015. Il quesito veneto sta ad indicare che dietro le pretese di maggiore autonomia si nascondono richieste di maggiori finanziamenti. Tutto ciò evidenzia il tema delle risorse unitamente a quello delle funzioni. Non è un caso che le tre Regioni, che attualmente si trovano in uno stato avanzato delle trattative ex art 116 comma terzo Costituzione con lo Stato, siano le Regioni economicamente più ricche e più produttive⁴⁸.

Tale condizione ha sollevato numerose polemiche sui cosiddetti "residui fiscali" regionali, ovvero sulla differenza dei tributi pagati dai cittadini di una Regione rispetto alla spesa pubblica destinata al territorio della medesima Regione. Le Regioni più

⁴⁸Vedi in merito la tabella n. 1 indicante la graduatoria delle Regioni italiane per valore delle esportazioni in base ai dati del 2018, infra. Pag. 39.

ricche, disponendo di residui fiscali attivi (i cittadini pagano tasse maggiori di quanto ricevano come finanziamenti dallo Stato) pretendono di trattenere maggiori risorse nei propri territori sottraendole alle Regioni più povere. Tuttavia, ci si dimentica o si finge di dimenticare di due ulteriori aspetti fondamentali in materia. In primo luogo, a pagare le imposte e a ricevere i relativi benefici non sono le Regioni in quanto tali ma i cittadini residenti in ciascuna di esse. Le “persone”, visto il principio di equità orizzontale, ove si trovino nelle stesse condizioni, devono essere trattati allo stesso modo. Pertanto i cosiddetti “residui fiscali” sono semplicemente il frutto di un’elaborazione secondo cui i cittadini nelle “diverse condizioni” sono “diversamente presenti” nei differenti territori.

Altra questione, tecnicamente più complessa, riguarda il rispetto di normative di carattere costituzionale sui principi di solidarietà e di unità ed indivisibilità della Repubblica; in particolare gli articoli 2 e 119 della Costituzione. Nell’articolo 2 della Costituzione è enucleato il principio di solidarietà mentre con l’articolo 119 si evidenziano specifiche indicazioni richiamate anche dall’art. 116 comma 3, Costituzione. L’art. 119 Costituzione, disciplina la perequazione fra i diversi territori e fissa un principio generale secondo cui le fonti di finanziamento delle autonomie (tributi, imposte ecc.) devono essere sufficienti a finanziare integralmente le funzioni attribuite a gli enti territoriali. Tutto ciò “denota” un aspetto importante: l’art. 119, così come anche l’articolo 116, specificano che prima è opportuno considerare le funzioni e solo successivamente le risorse tenendo conto delle attribuzioni di volta in volta trasferite alle Regioni; tale sequenza tra i due momenti non può invertirsi.

Pertanto, ogni richiesta di maggiore autonomia, o di un’autonomia differenziata, deve necessariamente tenere conto del principio di solidarietà fissato dalla Costituzione. Le risorse finanziarie dell’autonomia differenziata dovranno essere “calibrate” in base alle effettive esigenze derivanti dall’esercizio delle ulteriori competenze, senza comunque “venire meno” al dovere solidaristico e perequativo nei confronti delle altre Regioni. Tutto ciò si deve realizzare nell’ambito del complessivo quadro nazionale al fine di raggiungere gli obiettivi statali di finanza pubblica.

Se non si “bilanciassero” tali principi, si permetterebbe alle Regioni più ricche, tramite la richiesta di maggiore autonomia ex art 116 comma terzo della Costituzione⁴⁹, di sottrarsi ai doveri fissati dalla Carta Costituzionale di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese. In tal senso è intervenuta la stessa Corte Costituzionale che ha escluso l'applicabilità, nel procedimento di attribuzione di autonomia differenziata, di meccanismi che possano produrre «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo sui legami di solidarietà tra le popolazioni regionali e il resto della Repubblica»⁵⁰, “sbarrando di fatto la strada” alle Regioni che tramite la richiesta di maggiore autonomia ex art. 116 terzo comma “spingono” per ridurre l'ammontare della perequazione interregionale trattenendo una quota maggiore delle risorse erariali prodotte nell'ambito del proprio territorio.

La questione economica è sicuramente un aspetto tanto importante quanto delicato nell'ambito del procedimento di attribuzione dell'autonomia differenziata previsto dall'art. 116 Costituzione. Infatti, da un lato vi sono le Regioni (solitamente le più ricche) che tendono a richiedere maggiori ambiti funzionali di intervento e la gestione dei fondi raccolti nei propri territori, (cercando di mantenerne il più possibile) e dall'altro vi è lo Stato, preoccupato dell'impatto che tale “rilevante” distribuzione delle risorse potrebbe comportare sulla finanza pubblica complessivamente intesa anche per quanto concerne la perequazione in favore delle Regioni economicamente più deboli.

Negli accordi preliminari tra Stato e le tre Regioni conclusi nel 2018 considerato che la quantificazione degli effetti finanziari dell'attribuzione di particolari forme di autonomia un procedimento altamente complesso per cui occorre un' adeguata attività istruttoria nonché la compartecipazione di tutti gli attori istituzionali coinvolti - è stato previsto che le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alle Regioni, saranno determinate da una apposita Commissione paritetica Stato - Regione, disciplinata dall'Intesa, in termini:

⁴⁹ Tuttavia, lo stesso art. 116 della Costituzione, fa espresso riferimento ai doveri di solidarietà e perequazione, per evitare che tramite la richiesta di maggiore autonomia differenziata, questi due aspetti possano essere disattesi da parte delle Regioni richiedenti.

⁵⁰ Così espressamente la Corte Costituzionale con la sentenza n. 118/2015.

a) di compartecipazione o di riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione;

b) di spesa storica sostenuta dallo Stato nei confronti della Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate, quale criterio da superare definitivamente;

c) di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa, e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare in un'ottica di superamento della spesa storica il termine di riferimento in relazione alla popolazione residente.

Con le pre intese vengono dunque individuate le risorse relative alle funzioni amministrative così come i nuovi margini di autonomia legislativa riconosciuti alle Regioni secondo un principio di stretta relazione tra autonomia sostanziale ed autonomia finanziaria differenziata. I parametri utilizzabili, secondo le pre intese sono tre: individuazione di una nuova ed ulteriore quota di compartecipazione o riserva di aliquota rispetto al gettito dei tributi erariali maturati nel territorio regionale, sempre comunque nel rispetto dell'art. 119 comma 4, cioè, della perequazione interregionale; il trasferimento alle Regioni della “spesa statale regionalizzata”; ed infine la quantificazione della maggiore autonomia finanziaria da riconoscere alle Regioni in base non alla “spesa storica” ma al “fabbisogno standard”.

La definizione dei fabbisogni riguardanti le funzioni amministrative, anche statali, ha immediata rilevanza nazionale; trattasi di un parametro necessario per l'individuazione delle risorse da destinare alla perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale, per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Tutto ciò, impone di attuare al contempo, secondo i principi dell'autonomia responsabile e solidale, il disposto del nuovo art. 119 Cost.⁵¹

Da quanto fin ora detto, si può affermare che l'autonomia differenziata, delineata dall'art. 116 comma terzo della Costituzione potrebbe imprimere un'accelerazione al

⁵¹ Il tema del c.d. Federalismo fiscale, prospettato dalla legge n. 42 del 2009 è rimasto accantonato anche e soprattutto a causa del sopraggiungere della crisi economica globale che ha indotto lo stato centrale ad adottare politiche economiche fortemente restrittive e centraliste.

superamento del criterio della spesa storica nelle relazioni finanziarie Stato - Regioni nonché realizzare il completamento del tanto “discusso e atteso” sistema finanziario delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009).

Sarebbe dunque l’occasione per attuare al contempo sia il trasferimento delle funzioni alle Regioni che il “tanto discusso” federalismo fiscale; si tratta di temi da troppo tempo nell’agenda Italia, in attesa di definitiva attuazione.

Conclusioni: prospettive future del Regionalismo differenziato.

Il percorso che ha portato all'attuale assetto delle Regioni nell'ordinamento statale, è stato "lungo e tortuoso"; ha visto nella sua realizzazione, numerose "battute d'arresto" alternarsi a tappe fondamentali di attuazione. Fu già arduo in sede di Assemblea Costituente, far passare la linea che considerava le Regioni come enti dotati di autonomia politica e conseguentemente di potestà legislativa ancorché non esclusiva. Superata la fase costituente, come si è detto in precedenza, ci vollero oltre 20 anni per la realizzazione, "formale" del nuovo ente delineato dalla Carta Costituzionale.

Tale "conquista" dovette "fare i conti" con le resistenze burocratiche - amministrative e con un certo sospetto dell'opinione pubblica nei confronti dell'ente Regione che non era mai stato ben accetto da parte dei cittadini. A tutto ciò, ben presto si aggiunsero "spinte" di movimenti separatisti sul finire degli anni novanta, soprattutto nelle Regioni del nord, che portarono il Governo del tempo, nell'intento di arginare tali richieste, ad una "considerevole" riforma del titolo V della Costituzione. Tale riforma "in parte non sufficiente", e a tratti "confusa", non si dimostrò in grado di superare le criticità esistenti soprattutto nei rapporti tra Stato e Regioni.

Una parte altamente interessante nonché di grande rilevanza, sicuramente è stata rappresentata dal cosiddetto federalismo fiscale, cui si tentò di dare attuazione attraverso la legge n. 42/2009 e i rispettivi decreti attuativi. Tuttavia, anche tale fase ha subito un'importante "battuta d'arresto". In quest'ultimo caso tuttavia, le resistenze non furono (o non solamente) di carattere politico ma più precisamente di ordine economico: in conseguenza della forte crisi economica internazionale, il Governo nazionale "rivide" in modo più "accentrato e restrittivo" gli interventi in tema di finanza pubblica.

Infine, cronologicamente parlando, ma non per importanza, il tema delle Regioni fu fortemente ripreso dal Governo di centro sinistra nel 2016, che avanzò un'importante riforma in materia. La c.d. riforma Renzi – Boschi, prevedeva una profonda revisione del titolo V della Costituzione. Si voleva abolire il bicameralismo perfetto sostituendo il Senato con una Camera delle Regioni con poteri limitati; si intendeva altresì modificare

la potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie, fissata dall'articolo 117, 3° comma essendo, a detta dei proponenti, fra le principali cause della confusione normativa. La riforma Renzi - Boschi inoltre prevedeva la c.d. "clausola di supremazia" attraverso cui qualsiasi materia di competenza regionale poteva rientrare nella competenza esclusiva statale" qualora lo avesse richiesto la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale", reintroducendo in questo modo gli "interessi nazionali", formalmente soppressi dalla riforma del Titolo V del 2001⁵².

La bocciatura del referendum del 4 Dicembre 2016 sulla riforma del Titolo V, fortemente caratterizzata da un'impostazione neocentralistica, è indicativa di due aspetti fondamentali. Il primo squisitamente politico secondo cui una "forte personalizzazione" della riforma, collegata ad un consistente calo dei consensi nei confronti del Governo, espressione del PD, partito di maggioranza⁵³, provocò il "rigetto" della proposta di riforma tramite la consultazione referendaria. Un secondo tema (che in questa sede maggiormente ci interessa) riguarda le Regioni ed il loro ruolo nel panorama nazionale. In tal senso, la bocciatura del referendum del 2016 indica chiaramente che ormai i tempi sono maturi per una concreta e definitiva attuazione del dettato costituzionale sull'autonomia degli enti regionali. Ci si è resi finalmente conto dell'importanza dell'ente Regione nell'ordinamento statale così come delineato dalla Costituzione anche se l'opinione pubblica non sente ancora così prossima tale attuazione della Costituzione⁵⁴. Sicuramente una maggiore capacità di pronto e diretto intervento delle Regioni all'interno dei propri ambiti territoriali, con l'attribuzione di maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116 terzo comma Costituzione, "probabilmente provocherebbe" l'incremento dell'apprezzamento e della fiducia dei cittadini nei confronti dell'ente regionale, trovandolo più vicino ai propri bisogni ed alle proprie problematiche rispetto a quanto è stato sentito fin ad ora .

⁵² Nonostante la soppressione dei c.d. interessi nazionali, gli stessi furono anche successivamente "richiamati" da una consistente giurisprudenza costituzionale.

⁵³ Il PD, era l'azionista di maggioranza del Governo che nel 2016 si trovava alla guida del paese, appoggiato da NCD-UdC, SC, PSI, Demo.S-CD , passando da una preferenza di circa 40% nel maggio del 2014, in occasione delle elezioni Europee, ad una del 19% circa nel marzo 2018 per le elezioni politiche.

⁵⁴ Da Un recente sondaggio (Demos – Repubblica 24 Gennaio 2017) si rivela che le Regioni godono di notevole fiducia soltanto presso il 27% degli elettori italiani. Lo Stato invece, ha appena la fiducia del 20% dei medesimi elettori mentre l'Unione europea si assesta al 29%; soltanto il Comune è apprezzato dal 39% dell'intero elettorato.

Potrebbe non corrispondere alla realtà l'affermazione precedente, tuttavia altri due fattori “spingono per i tempi ormai pronti” per attribuzione alle Regioni di un ruolo centrale nel panorama istituzionale italiano⁵⁵.

⁵⁵Considerando anche i rapporti diretti che le Regioni hanno intrattenuto, a cui si potrebbe imprimere, con una maggiore autonomia, un'importante spinta positiva, alle relazioni con l'UE e con i paesi extra UE soprattutto in merito al commercio con l'estero. Ancora una volta, le Regioni del Nord, e specificamente le tre Regioni che attualmente si trovano in trattativa con il governo per l'attribuzione di un'autonomia differenziata, guidano la classifica delle Regioni che intrattengono rapporti commerciali con paesi esteri rispetto all'importo delle entrate per le esportazioni come si evince dalla tabella n. 1 su riportata.

Tabella n. 1: Graduatoria delle Regioni italiane per valore delle esportazioni, dati 2018⁵⁶.

Pos.	Regione	2015		2016		2017		Gen.-giu. 2017		Gen.-giu. 2018	
		mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %	mln euro	peso %
1	Lombardia	111.341	27,0	111.961	26,8	120.787	26,9	60.361	26,9	63.741	27,5
2	Veneto	57.517	14,0	58.321	14,0	61.581	13,7	30.786	13,7	31.600	13,6
3	Emilia Romagna	55.308	13,4	56.143	13,5	59.999	13,4	29.950	13,4	31.544	13,6
4	Piemonte	45.789	11,1	44.489	10,7	48.042	10,7	24.078	10,7	24.298	10,5
5	Toscana	33.026	8,0	33.351	8,0	34.830	7,8	17.666	7,9	17.974	7,8
6	Lazio	19.046	4,6	19.624	4,7	23.575	5,2	11.182	5,0	10.964	4,7
7	Friuli Venezia Giulia	12.457	3,0	13.255	3,2	14.734	3,3	7.081	3,2	8.319	3,6
8	Marche	11.377	2,8	12.020	2,9	11.832	2,6	5.962	2,7	5.872	2,5
9	Campania	9.718	2,4	10.083	2,4	10.582	2,4	5.261	2,3	5.308	2,3
10	Sicilia	8.550	2,1	7.102	1,7	9.314	2,1	4.571	2,0	5.254	2,3
11	Abruzzo	7.447	1,8	8.167	2,0	8.403	1,9	4.256	1,9	4.467	1,9
12	Trentino Alto Adige	7.806	1,9	7.820	1,9	8.482	1,9	4.230	1,9	4.396	1,9
13	Puglia	8.094	2,0	7.936	1,9	8.260	1,8	4.071	1,8	3.913	1,7
14	Liguria	6.805	1,7	7.356	1,8	8.035	1,8	4.260	1,9	3.870	1,7
15	Sardegna	4.723	1,1	4.209	1,0	5.371	1,2	2.693	1,2	2.683	1,2
16	Basilicata	2.941	0,7	4.522	1,1	3.918	0,9	2.034	0,9	2.341	1,0
17	Umbria	3.646	0,9	3.653	0,9	3.876	0,9	2.000	0,9	2.107	0,9
18	Valle d'Aosta	605	0,1	566	0,1	681	0,2	344	0,2	387	0,2
19	Calabria	375	0,1	415	0,1	469	0,1	213	0,1	292	0,1
20	Molise	491	0,1	526	0,1	400	0,1	201	0,1	270	0,1
	Diverse o non specificate	5.228	1,3	5.751	1,4	5.959	1,3	3.023	1,3	2.013	0,9

⁵⁶ Tabella “ 6A - Graduatoria delle regioni italiane per valore delle esportazioni in base ai dati del 2018 (+)” fornita dal Ministero dello Sviluppo Economico, reperibile sul sito istituzionale del Ministero stesso. <https://www.sviluppoeconomico.gov.it>.

In tal senso un primo segnale è dato dalla richiesta di attivazione del procedimento disciplinato dall'art. 116 comma 3 della Costituzione (di cui si è occupato il lavoro in esame) attraverso cui l'Emilia Romagna, la Lombardia e il Veneto richiedono allo Stato particolari e differenti forme di autonomia. Non è un caso infatti che, per la prima volta, le richieste di autonomia differenziata ⁵⁷ da parte di alcune Regioni, abbiano portato a trattative avanzate. A tutto ciò si aggiunga che, dopo le richieste avanzate dalle tre Regioni già ampiamente citate, si sono accodate altre Regioni⁵⁸ che, più o meno in fase avanzata, stanno attivando il procedimento cui all'art. 116 della Costituzione.

Rileva inoltre un altro significativo segnale di un nuovo ruolo delle Regioni il quale, nonostante sia di carattere sovranazionale, interessa anche il regionalismo italiano. Il dibattito degli ultimi anni sulle richieste di maggiore autonomia delle Regioni italiane nei confronti dello Stato, non è un fenomeno isolato all'interno dei confini nazionali bensì investe anche altre Nazioni globalmente considerate. In questa sede tuttavia, si finirebbe per superare gli obiettivi del presente lavoro. Basti però ricordare, nell'ambito dei confini europei, fenomeni simili si sono riscontrati anche in Francia, Regno Unito, Belgio e Spagna.

In alcune Regioni di questi Paesi, le richieste di maggiore autonomia, sono state sostenute prevalentemente da motivi di ordine politico, come ad esempio quella della Catalogna nei confronti della Spagna o della Scozia⁵⁹ nei confronti del Regno Unito. Il "filo conduttore" di tutte le pretese di una più ampia autonomia è stato rappresentato dal "fattore" economico unitamente al "desiderio" di disporre di Regioni con "capacità di

⁵⁷ Il primo tentativo di conseguire l'intesa prevista dal terzo comma dell'art. 116 è stato avanzato dalla Regione Toscana con una proposta di delibera (la n.1237) recante "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici". Sono seguiti poi i tentativi da parte della Lombardia e del Veneto (2006/2007), e del Piemonte (2008). Tuttavia, tali iniziative non hanno portato a significativi risultati.

⁵⁸ Successivamente all'attivazione del procedimento di cui all'art. 116 terzo comma Costituzione, da parte delle tre regioni del nord oggetto di esame del presente lavoro, altre regioni quali la Campania, il Lazio, il Piemonte, le Marche, la Toscana, la Liguria e l'Umbria hanno iniziato lo stesso percorso conferendo formalmente ai rispettivi Presidenti delle Regioni l'incarico di avviare con il Governo le trattative per l'ottenimento di forme e condizioni particolari di autonomia mentre le Regioni Puglia, Basilicata e Calabria si trovano in una fase ancora preliminare.

⁵⁹ In tali casi ci si è sospinti fino alle richieste di secessione. Se in Scozia i referendum sull'indipendenza dal regno unito tenutosi il 18 settembre 2014 hanno dato vincente il fronte del "No" con il 55 % circa senza causare particolari disagi, la vicenda della Catalogna è stata ben diversa. Il referendum si è svolto il 1 ottobre 2017 ed è stato vincente il fronte del sì con il 90% circa, ma l'intera questione è stata caratterizzata da scontri cruenti tra civili e forze dell'ordine, fino ad arrivare all'arresto di parlamentari catalani promotori dell'indipendenza della Regione (fra cui anche l'ex Presidente catalano Carles Puigdemont).

manovra” più prossima ai cittadini. Solo il tal modo si potrebbero permettere interventi celeri e concreti nei territori di competenza più di quanto non possa realizzare il “macchinoso” apparato statale che centralmente non sempre riesce ad intervenire rapidamente nei confronti delle periferie.

Per quel che concerne la situazione italiana, l’attribuzione di competenze maggiori alle Regioni, dovrà avvenire in modo non solo graduale, ma tenendo anche in debito conto il dettato dell'articolo 119 della Costituzione e delle relative norme attuative ed in primo luogo della legge 42/2009. Lo Stato dovrà, - pur con l’attribuzione di particolari forme di autonomia alle Regioni richiedenti e di conseguenza di maggiori risorse ad esse destinate - sviluppare la perequazione per "i territori con minore capacità fiscale per abitante" ai sensi del disposto dell’articolo 119, terzo comma della Costituzione; è necessario che lo Stato intervenga efficacemente per agevolare lo sviluppo territoriale delle aree sottosviluppate ai sensi dell’art.119, quinto comma della Costituzione.

Nel processo delineato dall’art. 116 comma terzo della Costituzione, non si può prescindere dal principio solidaristico e perequativo risultante dalla medesima Costituzione. Inoltre, la preoccupazione del Governo centrale dovrà essere anche quella di tenere “sotto controllo”, la finanza pubblica e l’ammontare del debito secondo gli equilibri finanziari dettati dalla normativa europea.

L’attribuzione di ulteriori forme particolari di autonomia alle Regioni richiedenti, non dovrà essere utilizzata come “espediente” per recare svantaggi alle Regioni più povere ma andrà attuata sempre in modo che da rispettare i principi Costituzionali dettati in materia, agevolando l’operato delle Regioni rendendolo più snello e immediato nei confronti dei bisogni dei cittadini e realizzando al contempo maggiore efficienza nell’apparato burocratico nazionale.

Queste sono le sfide che dovrà vincere il regionalismo italiano nel prossimo futuro. La nuova fase può essere decisiva per una definitiva attuazione del titolo V della Costituzione, e permetterà di dare alle Regioni una fisionomia ben delineata. Sarà necessario, ripartire dall'attuale assetto istituzionale previsto dal Titolo V, e precisamente dall’art. 116 comma terzo e 119 nonché, e forse (aspetto ancor più

rilevante e delicato) recuperare la normativa sul federalismo fiscale prevista nella legge n. 42 del 2009 e dei relativi Decreti Delegati: tra questi in particolare si dovranno riprendere quelli inerenti i fabbisogni ed i costi standard al fine di uniformare le esigenze finanziarie dei diversi territori con lo stanziamento delle risorse pubbliche da destinare alle differenti aree del Paese.

Tale processo, attivato da lungo tempo, è ormai giunto ad una fase matura per il suo completamento. Le fasi avanzate delle trattative tra le tre Regioni richiedenti particolari forme e condizioni di autonomia lo dimostrano. Spetterà agli attori istituzionali di questo complesso procedimento, e pertanto al nuovo Governo, non trasformare tanti anni di intenso dibattito in “un’occasione mancata”, cogliendola concretamente per “costruire uno Stato moderno, sia centrale che territoriale, in grado di rispondere alle sfide di un’economia sempre più internazionalizzata e alle richieste dei cittadini di partecipazione alle scelte che li riguardano”.

Bibliografia

- C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in www.federalismi.it , 2018;
- Dossier, *ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, XVIII legislatura Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, Servizio studi del Senato, in www.senato.it, 2018;
- G. Mazzola, *Federalismo fiscale: una riforma dimenticata o accantonata?*, in www.gianliborionmazzola.it, 2013;
- G. Mazzola, *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in www.gianliborionmazzola.it, 2015;
- G. Mazzola, *Le autonomie territoriali di fronte al processo di integrazione europea e alla riforma Costituzionale*, in www.gianliborionmazzola.it, 2016;
- S. Mangiameli, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della Giurisprudenza Costituzionale e delle prospettive di riforma*, in www.rivistaaic.it ,2016;
- G. Mazzola, *Quale Regione vogliamo?*, in www.gianliborionmazzola.it, 2016;
- G. Mazzola, *Quali Regioni dopo il referendum costituzionale? Ipotesi per nuovi rapporti Stato-Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, 2017;
- G. Mazzola, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in www.issirfa.cnr.it , 2018;
- G. M. Salerno, *Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in www.federalismi.it , 2007;
- S. Mangiameli, *Il federalismo fiscale e l'evoluzione del regionalismo italiano*, in www.issirfa.cnr.it, 2011;
- S. Mangiameli, *Dove vanno le Regioni?*, in www.issirfa.cnr.it, 2015;

S. Mangiameli, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e in attuazione*, in www.issirfa.cnr.it, 2015;

S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in www.issirfa.cnr.it, 2017;

S. Mangiameli Stelio, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in www.issirfa.cnr.it, 2017;