



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

## **Sull'art. 116, III comma, della Costituzione**

*Relazioni del gruppo di lavoro attivato nel corso di Diritto regionale del Seminario parlamentare 2019 (diretto dal professor Stefano Grassi), di cui hanno fatto parte gli studenti Giovanni Aversente, Elia Aureli, Stefano Bargiacchi, Chiara Cerbone, Alberto Di Chiara e Lorenzo Marilotti.*

*Il gruppo di lavoro ha effettuato le proprie ricerche tenendo conto anche delle lezioni seminariali svolte dai professori Antonio D'Atena, Gian Candido De Martin, Roberto Bin, Giancarlo Rolla, Marcello Cecchetti, Luciano Vandelli, Danilo Pappano, Elisabetta Catelani, Franco Gallo, che vengono pubblicate nel Quaderno n. 24 del Seminario parlamentare 2016-2020*

*febbraio 2020*



# INDICE

## **1) IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO TRA GENESI, MANCATA ATTUAZIONE E RIFORME FALLITE** **5**

di *Giovanni Aversente*

SOMMARIO: 1. Il modello di regionalismo italiano e i tentativi di riforma - 2. La riforma del Titolo V: la genesi dell'articolo 116 terzo comma - 3. I tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma nella sua prima esperienza e i referendum consultivi del 2017. - 4. Le riforme fallite sul regionalismo differenziato.

## **2) L'ATTUAZIONE DEL "REGIONALISMO DIFFERENZIATO": L'OGGETTO DELLE BOZZE DI INTESA DI VENETO, LOMBARDIA ED EMILIA-ROMAGNA ED IL RAPPORTO TRA COMPETENZE LEGISLATIVE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE** **29**

di *Elia Aureli e Lorenzo Marilotti*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e la previsione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» - 3. Il percorso del regionalismo differenziato: dalle richieste delle regioni fino alle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna - 4. Le materie oggetto delle intese - 5. La Commissione paritetica - 6. Competenze legislative ed amministrative attribuite - 7. I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale.

## **3) IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LA LUNGA STRADA PER L'AFFERMARSI DEL PROCESSO LEGISLATIVO D'ATTUAZIONE** **53**

di *Stefano Bargiacchi e Chiara Cerbone*

SOMMARIO: *Parte I – Quali prospettive per il procedimento di differenziazione.* 1. Premessa - 1.2. I soggetti della procedura di regionalismo differenziato - 2. La procedura per il riconoscimento dell'autonomia differenziata - 2.1. La fase d'iniziativa: mero atto d'impulso o iniziativa legislativa riservata - 2.1.1. (segue) il sub-procedimento di consultazione degli enti locali - 2.2. L'intesa tra Governo e Regione interessata - 2.3. Una questione incidentale: è necessaria una legge d'attuazione? - 2.4. L'iniziativa legislativa ed i possibili procedimenti d'approvazione della legge previa intesa - 2.4.1. La legge d'approvazione dell'intesa tra confessioni religiose diverse da quella cattolica e lo Stato prevista dall'art. 8, comma III Cost. - 2.4.2. Il procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali stipulati dall'Italia - 2.4.3. Il procedimento di formazione e modifica degli Statuti ordinari previsti dal testo, poi novellato dalla riforma del Titolo V, della Costituzione all'art. 123 Cost. *Parte II - L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento.* 1. Introduzione, il percorso decisionale della differenziazione - 2. Quale procedimento legislativo applicare? - 3. Il ruolo del Presidente di Assemblea - 4. Spunti conclusivi: gli effetti della decisione presidenziale.

#### **4) LIMITI FINANZIARI ALL'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

77

di *Alberto Di Chiara*

SOMMARIO: 1. Il dettato dell'art. 116, comma 3, Cost. e la Parte generale delle intese di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto del febbraio 2018 – 2. Alcune definizioni preliminari: spesa storica, costi standard, fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni – 3. I nodi irrisolti dell'attuazione del federalismo fiscale e della definizione dei LEP - 4. Alcune problematiche aperte sul fronte finanziario nell'attuazione del regionalismo differenziato ed un loro parziale superamento nella bozza di legge quadro del novembre 2019 - 5 – Alcuni interrogativi conclusivi

## IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO TRA GENESI, MANCATA ATTUAZIONE E RIFORME FALLITE

di *Giovanni Aversente*

SOMMARIO: 1. *Il modello di regionalismo italiano e i tentativi di riforma* – 2. *La riforma del Titolo V: la genesi dell'articolo 116 terzo comma* – 3. *I tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma nella sua prima esperienza e i referendum consultivi del 2017* – 4. *Le riforme fallite sul regionalismo differenziato*

### 1. *Il modello di regionalismo italiano e i tentativi di riforma.*

La scelta originaria del Costituente del 1948 si è basata sull'istituzione di un «regime “duale” dell'autonomia regionale»<sup>1</sup>, all'interno del quale due sono i tipi di regione previsti, quelle ad autonomia ordinaria e quelle ad autonomia speciale, pur se inseriti nel quadro di una cornice comune<sup>2</sup>.

L'unica differenziazione accettata dal nostro ordinamento riguardava la specialità riconosciuta ad alcune regioni e costituzionalizzata all'articolo 116 originario<sup>3</sup>, non ponendo alcuna diversificazione tra le regioni ordinarie<sup>4</sup>.

All'interno di questo modello, sarebbe stato il Governo centrale a riaffermare la sua sovranità anche rispetto al nuovo ente, costituendosi come fonte dei poteri della regione e rifiutando ogni concessione che potesse far apparire l'ordinamento di questa, «anche in parte minima, come effetto di un'autodeterminazione originaria»<sup>5</sup>, secondo un modello “calato dall'alto”.

Già dalla sua prima attuazione, il modello di regionalismo italiano appariva segnato da una deriva verso l'uniformità regionale, che si è progressivamente consolidata in una forma “italiana di regionalismo cooperativo”<sup>6</sup>, in cui le regioni, in virtù anche delle condizioni storiche del tempo, non hanno potuto rappresentare e governare le differenze, ma hanno cercato un ruolo nella partecipazione ad uno sforzo collettivo di sviluppo della collettività nazionale<sup>7</sup>.

Questa uniformità sembrava produrre una debolezza delle istituzioni regionali, provocando un “appiattimento” delle regioni, le quali, al contrario, hanno manifestato nel tempo profonde differenze sociali ed economiche<sup>8</sup>.

Questa sfasatura dell'ordinamento fu denunciata già alla fine degli anni '70<sup>9</sup> e un primo, timido, tentativo di riforma fu esperito dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da

<sup>1</sup> T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 20.

<sup>2</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 18, in cui si afferma che in realtà, ad essere più precisi, bisognerebbe parlare di sei tipi di Regione, viste le differenze non marginali che sono presenti nei vari statuti delle regioni speciali.

<sup>3</sup> Che prevedeva soltanto che «*alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*».

<sup>4</sup> In Assemblea costituente, tuttavia, vi era la consapevolezza delle profonde fratture di natura territoriale ed economico-sociale presenti in Italia: la regionalizzazione veniva concepita proprio come mezzo per superare la debolezza delle istituzioni e per garantire l'unità nazionale, che avrebbe consentito un miglior governo dei territori, partendo dalla conoscenza delle peculiarità e dalle esigenze proprie di ogni regione (come ricorda D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2019, 7 marzo 2019, p. 1 ss.). Ad ogni modo, la consapevolezza di queste divergenze non portò all'istituzione di una differenziazione tra le diverse regioni ordinarie.

<sup>5</sup> G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, 1949, p. 19.

<sup>6</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 37. In tal senso si veda anche A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 2186, in cui si afferma che, quando si affermò il modello collaborativo, questo ha assunto di necessità una dimensione riferita generalmente a tutte le regioni ed in un movimento a guida di quelle politicamente più forti.

<sup>7</sup> F. PIZZETTI, *Brevi spunti di riflessione sull'esperienza di un trentennio di regionalismo*, in AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 253.

<sup>8</sup> G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. DOMINICI – G. FALZEA – G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 397.

<sup>9</sup> In particolare si veda il “*Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica*” di M. S. Giannini, del 16 novembre 1979, che parlava della necessità di «porre i rapporti Stato-regioni in una ottica diversa, che si radichi in ciò che è divenuta Costituzione reale» (il Rapporto è consultabile online in M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali*

Aldo Bozzi (1983-1985) che trattò questioni circoscritte, ridisegnando anche le competenze dello Stato e delle regioni. La riforma dell'articolo 117 Cost., oltre ad indicare materie specifiche in cui la potestà legislativa regionale si sarebbe esercitata «nei limiti dei principi fondamentali espressamente stabiliti dalle leggi dello Stato», purché non contrastanti «con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni», prevedeva la possibilità di «demandare alla regione la potestà di emanare norme legislative in materie diverse da quelle di cui al primo comma, indicandone oggetto e limiti» con legge statale, e secondo una specifica procedura<sup>10</sup>.

Questo progetto di riforma si muoveva sempre nel solco del regionalismo tracciato dalla Costituzione del 1948 e aveva l'intento di rilanciare il modello di Stato regionale<sup>11</sup>, ma non trovò alcun ulteriore seguito.

Ci furono altre proposte di riforma costituzionale, come quelle intraprese dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, presieduta da Augusto Barbera (1991)<sup>12</sup>, dalla Commissione

---

*problemi della amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica del 16 novembre 1979, in <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf> e la parte citata è rinvenibile a p. 23).*

<sup>10</sup> L'articolo 117, che al primo comma elencava i settori competenza regionale (quali quello dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto e utilizzazione del territorio), prevedeva, al quarto comma, che «le leggi della Repubblica che stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e che trasferiscono le corrispondenti funzioni alle regioni sono approvate da ciascuna Camera. L'approvazione di tale leggi è inoltre subordinata all'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove tale parere sia negativo, le leggi sono approvate solo se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».

All'articolo 118 del progetto di riforma si indicava che nelle materie in cui le regioni avrebbero avuto potestà regionale sarebbe spettato anche l'esercizio delle «funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e le funzioni di intervento che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori», e che leggi della Repubblica avrebbero potuto attribuire alle stesse «funzioni amministrative in materie diverse da quelle di cui al precedente articolo», in cui le regioni avrebbero potuto «altresì emanare norme di attuazione delle leggi della Repubblica».

Gli articoli 117 e 118 furono proposti dalla “Conferenza dei presidenti delle regioni” e non dalla Commissione Bozzi che per questi articoli non formulò un suo testo, ma che li fece propri, e ne diede conto alle Camere nella *Relazione illustrativa delle proposte di revisione costituzionale* il 29 gennaio 1985 (i testi degli articoli 117 e 118 sopra citati, e tutti gli altri articoli della proposta di revisione costituzionale della Commissione Bozzi, sono consultabili in A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, 1997, pp. 109-110).

<sup>11</sup> Come ricorda A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, Comunicazione, Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 383-384.

<sup>12</sup> La Commissione effettuò una prima indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni, il cui documento, approvato nella seduta del 27 ottobre 1988, consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Documento della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni*, Doc. XVIII-bis, X Leg., in [http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0172\\_001001.pdf](http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0172_001001.pdf), 27 ottobre 1988, dava conto di come ci fossero dei collegamenti «scarsi, frammentari ed episodici» tra i due organi (p. 3). La Commissione effettuò una seconda indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale, all'interno della quale, il 20 febbraio 1991, propose modifiche costituzionali mirate a collegare riforma regionale e riforma dello Stato e, tra le varie proposte, attribuire alle regioni potestà legislativa nelle materie che la Costituzione non riservava allo Stato, eliminando le leggi cornice e prevedendo norme statali di indirizzo al legislatore regionale quando una questione non poteva essere regolata dalle regioni o lo richiedeva la tutela di fondamentali esigenze interregionali o nazionali (come ricorda A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, cit., pp. 384, anche nota 8; per un approfondimento sulle modalità di svolgimento dell'indagine conoscitiva di questa Commissione si v. G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 334-345). La Commissione bicamerale per le questioni regionali effettuò, poi, una relazione sui “*Problemi di revisione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*”, presentata alle Camere il 25 luglio 1991, in cui si sottolineava la necessità di conservare il ruolo delle autonomie speciali all'interno dell'ordinamento (il cui documento è rinvenibile in CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui problemi di revisione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, Doc. XVI-bis, X Leg., in [http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0162\\_003001.pdf](http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0162_003001.pdf), 25 luglio 1991).

bicamerale De Mita-Iotti (1992)<sup>13</sup>, da Gianfranco Miglio che elaborò una proposta in chiave «neo-federalista» accolta dalla Lega Nord (1994)<sup>14</sup> e quella elaborata dal Comitato Speroni (1994)<sup>15</sup>.

Tutte queste proposte di riforma costituzionale non arrivarono a compimento.

La Regione Lombardia, nel corso della XII Legislatura, presentò un progetto di revisione costituzionale al Senato, il quale dava vita alla prima proposta di un sistema regionale a geometria variabile o cd. *à la carte*, «seppur non veramente rappresentativo della posizione delle regioni italiane»<sup>16</sup>. All'interno del progetto, si stabiliva che l'autonomia regionale fosse stabilita con «legge costituzionale in correlazione delle specifiche condizioni ed esigenze di ciascuna» e che fosse la «specifica legge costituzionale, approvata dal Parlamento su iniziativa della regione stessa, a determinare l'autonomia, comprensiva di poteri e funzioni, non necessariamente uguali per tutti»<sup>17</sup>.

Anche questa proposta non ebbe alcun seguito.

Nella seconda metà degli anni '90, si approvarono con legge ordinaria delle riforme amministrative molto rilevanti<sup>18</sup>. L'attuazione di queste riforme di carattere amministrativo fece emergere in modo ancora più significativo la «falsa omogeneità» delle regioni italiane, mettendo in evidenza come alcune regioni fossero rimaste sostanzialmente emarginate dal processo di riforma amministrativa o quanto meno avessero mostrato notevoli difficoltà<sup>19</sup>: l'ordinamento regionale sentiva forte l'esigenza di sancire in Costituzione una differenziazione che sul piano della realtà economico-sociale si era già dimostrata profonda tra le regioni ordinarie.

---

<sup>13</sup> All'interno della Commissione, furono presentate delle proposte di matrice federalista, come quella avanzata da Bassanini, che attraverso un emendamento mirava a realizzare «un modello regionalista di ispirazione federalista» (si veda la seduta 19 novembre 1992 della XI Legislatura, rinvenibile anche in [www.senato.it](http://www.senato.it)) il quale fu respinto dalla Commissione che optò per una riforma dell'articolo 117 «nel senso di enumerare le competenze naturali dello Stato in modo tassativo, alle regioni riservando tutte le altre, secondo il criterio di riparto delle competenze». La proposta finale approvata dalla Commissione comportava un'ampia riforma del rapporto Stato-regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela della autonomia regionale: alle regioni di diritto comune si attribuiva potestà legislativa esclusiva in delle materie elencate, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico sociale dello Stato, e, nelle altre materie, alle regioni si attribuiva una potestà legislativa concorrente, che sarebbe stata esercitata nel rispetto dei principi fissati dalle leggi organiche, prevedendo inoltre la possibilità, per le regioni, di istituire e regolare tributi propri con legge regionale. La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presentò, l'11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere, un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione con i contenuti sopra esposti (il cui contenuto può leggersi in CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Progetto di legge. revisione della parte seconda della Costituzione*, XI Leg., in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/177615.pdf>, 11 gennaio 1994). Le Assemblee non procedettero all'esame del testo approvato per la anticipata conclusione della legislatura.

<sup>14</sup> La «Proposta di riforma federalista della Costituzione della Repubblica Italiana» prevedeva all'articolo 6 che la Repubblica federale si componeva di 9 Stati e di 20 regioni (v. in A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme*, cit., pp. 189-190), andando a ridisegnare la forma di Stato italiana. Una proposta che qualcuno ha definito essere un tentativo di eversione costituzionale (U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, I, p. 30).

<sup>15</sup> Il Comitato fu istituito dal Governo Berlusconi nel luglio 1994 e presieduto dal Ministro per le Riforme istituzionali, il Sen. Speroni. La proposta prevedeva che tutte le regioni adottassero uno statuto a maggioranza assoluta dei componenti «del Parlamento regionale» e da approvare mediante referendum (così l'articolo 28 del progetto che avrebbe sostituito l'articolo 116 Cost.) e che la regione avrebbe esercitato potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione, invertendo così il riparto delle competenze (così invece l'articolo 29 che avrebbe sostituito l'articolo 117 Cost.) (v. A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme*, cit., p. 345). A questo testo si riferiva, un anno dopo, il Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali, Motzi, come punto di riferimento realistico per un'eventuale fase di revisione del Titolo V della Costituzione (nella seduta del 2 agosto 1995 della Camera dei Deputati, XII Legislatura).

<sup>16</sup> F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 160-162.

<sup>17</sup> «L'ampiezza di tali poteri e funzioni non può non dipendere, anzitutto, dall'iniziativa della regione stessa. E quindi per tutte le regioni la proposta della legge costituzionale deve essere regionale» (così il disegno di legge costituzionale di iniziativa regionale, n. 274, presentato al Senato, e consultabile in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 274, XII Leg., in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/42281.pdf>, 16 maggio 1994, la parte citata a p. 3 del testo).

<sup>18</sup> Si fa riferimento alle cd. leggi Bassanini, dal nome del Ministro che ne fu artefice, e ai decreti attuativi. Queste leggi sono state accolte come una sorta di «riforma federale a Costituzione invariata», «definizione del tutto impropria per il riferimento al modello federale, ma che coglieva nel segno nel sottolineare il grado di rilevante innovatività, anche forse rispetto allo stesso dettato costituzionale» (P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., p. 29).

<sup>19</sup> G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., pp. 397-399.

Il problema del superamento del regime duale e il processo che portò al cd. federalismo asimmetrico maturò nell'ambito dei lavori della Commissione Bicamerale D'Alema, istituita con legge costituzionale 24 gennaio del 1997, n. 1.

Una prima proposta fu esposta dal relatore D'Onofrio, che prefigurava un processo di federalismo asimmetrico guidato dal basso<sup>20</sup>, riservando allo Stato, attraverso una modifica della Costituzione, la legislazione su determinate materie, mentre per le altre sarebbero stati gli statuti, deliberati da ciascun Consiglio regionale e approvati dal Parlamento con legge costituzionale, a disciplinare le funzioni legislative delle singole regioni<sup>21</sup>.

La Commissione, il 30 giugno 1997, non fece propria questa proposta, e approvava un progetto di legge costituzionale che prevedeva l'assegnazione della potestà statale nelle materie specificatamente previste in Costituzione, mentre alle regioni sarebbe spettata «ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato», con la possibilità, da parte di quest'ultimo, di «delegare con legge alle regioni funzioni normative nelle materie» di sua competenza<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 67 ss.

<sup>21</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 33. La proposta presentata dal Sen. D'Onofrio, relatore sulla forma di Stato, nella seduta del 22 maggio 1997, recitava all'articolo 3 («*Ordinamento federale della Repubblica*»):

«Salvo che i Trattati concernenti l'Unione Europea dispongano diversamente, spetta allo Stato la potestà legislativa in materia di: politica estera; difesa; moneta; organi costituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; elezione del Parlamento Europeo; bilancio ed ordinamenti contabili propri; ordinamento civile e ordinamento penale e relative giurisdizioni; giurisdizione superiore amministrativa, contabile e tributaria; sicurezza personale; previdenza; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Spetta alla regione la potestà legislativa relativa agli organi costituzionali della regione e alle relative leggi elettorali; alla disciplina della funzione legislativa, dell'organizzazione e dell'attività amministrativa della regione.

I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Con statuto deliberato da ciascun Consiglio regionale ed approvato dal Parlamento con forza di legge costituzionale, sono disciplinate le funzioni legislative dello Stato e della regione in tutte le restanti materie, con previsione esplicita degli ambiti di competenza legislativa statale, restando tutti gli altri attribuite alla competenza legislativa della regione.

Con la medesima procedura di cui al comma precedente si procede alla revisione degli Statuti del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, la Sicilia, del Trentino Alto-Adige, della Valle d'Aosta, nella salvaguardia delle forme e delle condizioni particolari della loro autonomia» (testo consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Articolato presentato dal Senatore D'Onofrio*, XIII Leg., in <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed024a.htm>, 22 maggio 1997).

<sup>22</sup> L'articolo 59 del progetto di riforma costituzionale recitava:

«Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a:

a) politica estera e rapporti internazionali; cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero; elezioni del Parlamento europeo; difesa e Forze armate; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari;

b) organi costituzionali ed istituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; bilancio ed ordinamenti tributari e contabili propri; principi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa statale; coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; ordine pubblico e sicurezza personale; ordinamenti civili e penale, ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni; legislazione elettorale e organi di governo comunali e provinciali;

c) disciplina generale della produzione e dello scambio di beni e di servizi; norme generali sull'istruzione e sull'Università, sui relativi titoli di studio e sulla loro utilizzazione professionale; ordinamento generale della ricerca scientifica e tecnologica; determinazione dei livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la tutela della salute; disciplina generale dei trattamenti sanitari; ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali ed ambientali; grandi reti di trasporto; poste; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; ordinamento nazionale della comunicazione; ordinamento generale della protezione civile; ordinamento nazionale delle attività sportive; determinazione dei requisiti e dei parametri tecnici necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale; produzione e commercio di farmaci, narcotici e veleni; alimentazione e controllo delle sostanze alimentari.

Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa ad esso attribuita dalle altre disposizioni della Costituzione e per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali.

Lo Stato può delegare con legge alle regioni funzioni normative nelle materie di cui al primo comma.

Lo Stato e le regioni disciplinano con leggi, ciascuno nel proprio ordine, la promozione e l'organizzazione di attività culturali.

Spetta alla regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato.

La regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, né limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la professione, l'impiego o il lavoro.

Il Governo della Repubblica può sostituirsi ad organi delle regioni, delle province e dei comuni, nel caso che da inadempienze derivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica» (si v. il documento in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997*, XIII Leg., in <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/docapp/rel7.htm>, 30 giugno 1997).



La Commissione Bicamerale, nel successivo testo di riforma costituzionale, approvato il 4 novembre 1997, manteneva il modello di regionalismo duale, differenziando tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, ma con la possibilità di disciplinare, attraverso una legge costituzionale, «*forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni*»<sup>23</sup>. All'interno di questo progetto di riforma, l'asimmetria continuava ad essere decisa e definita dal centro<sup>24</sup>, dal momento che la decisione veniva rimessa alla discrezionalità del Parlamento, senza alcun riferimento in ordine all'iniziativa o alla consultazione degli enti interessati<sup>25</sup>.

Alla Camera dei Deputati, però, venne approvato un testo parzialmente diverso da quello licenziato dalla Commissione nel novembre del 1997. Si prevedeva, all'art. 54.4, che «*forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58, possono essere stabilite anche per le altre regioni, con legge approvata dalle due Camere, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62. La legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la regione interessata ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi*»<sup>26</sup>.

Nel testo si recuperava esplicitamente il metodo negoziale, riassunto nella previsione dell'intesa che sarebbe dovuta essere alla base della concessione dell'ulteriore autonomia e che abbandonava, al contrario, il regime della decisione definita dal centro.

Anche questo progetto di riforma costituzionale non vide mai la luce, ma offriva spunti molto rilevanti per la redazione di riforme, come quelle che si realizzarono attraverso le leggi costituzionali 1 del 1999 e 3 del 2001.

## 2. La riforma del Titolo V: la genesi dell'articolo 116 terzo comma.

Tutte le proposte di riforma costituzionale del modello originario di regionalismo non hanno avuto successo.

Il tentativo della Commissione Bicamerale D'Alema si era arenato, ma la spinta verso una riforma organica sull'autonomia regionale non si arrestava e, anzi, nella medesima legislatura, si arrivava alla riforma del Titolo V, già a partire dal 1999.

L'autonomia regionale delle regioni a statuto ordinario fu valorizzata con la legge costituzionale 1 del 1999 ("*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni*"), che riforma l'attuale articolo 123, il quale prevede che «*ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento [e] regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la*

---

<sup>23</sup> All'articolo 57 del progetto di riforma costituzionale del 4 novembre 1997 si prevedeva che:

«*Le regioni sono: Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Romagna; Friuli-Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Trentino-Alto Adige; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto.*

*Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta godono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale.*

*La Regione Trentino-Alto Adige si articola nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.*

*Con legge costituzionale possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni».*

Nel successivo articolo 58 si manteneva inoltre la clausola di residualità in favore delle regioni e l'indicazione specifica delle materie di competenza esclusiva statale (si v. il testo degli articoli del progetto in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti*, XIII Leg., in <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed07102.htm>, 4 novembre 1997; anche in A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme*, cit., p. 716).

<sup>24</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 33.

<sup>25</sup> «[...] e senza alludere alla possibilità che la differenziazione si potesse realizzare, di volta in volta, nei riguardi di singole regioni» così A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo» asimmetrico*, in *Rass. Parl.*, 2003, p. 64, si legge inoltre che si determinava, di conseguenza, l'innesto di una blanda specialità diffusa «virtuale» in un progetto ispirato al modello del federalismo paritario che aveva destato qualche perplessità: ed era quindi «una sorta di “concessione” dello Stato alle regioni» (p. 69).

<sup>26</sup> Questo testo in L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 34; l'articolo 58 faceva riferimento alle materie di competenza statale, mentre l'articolo 62 faceva riferimento al cd. federalismo fiscale.

*pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali*», prevedendo una particolare procedura per l'approvazione dello statuto<sup>27</sup>.

Lo statuto, da questo momento in poi, diviene fonte regionale non più destinata ad avere la forma di una legge dello Stato, e vede ampliati i propri contenuti fino a ricomprendere la disciplina della forma di governo; al tempo stesso, la regione vede alleggeriti i limiti che incontra nell'esercizio della sua autonomia statutaria, rimanendo solo quello riferito all'«armonia con la Costituzione» e scomparendo quello rappresentato dalle leggi dello Stato<sup>28</sup>.

La legge costituzionale 1 del 1999 estendeva la potestà legislativa regionale anche alla materia elettorale. All'articolo 122 si prevede che «*il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*» e che «*il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto*»<sup>29</sup>.

L'elezione diretta del Presidente della Giunta è stabilita soltanto in forma generale dalla Costituzione, perché derogabile dalle regioni nei rispettivi statuti. L'intento della nuova disciplina era quello non solo di rafforzare l'autonomia statutaria ma anche quello di stabilizzare la forma di governo regionale<sup>30</sup>.

La legge costituzionale 1 del 1999 ha perciò previsto una maggiore autonomia statutaria per le regioni ordinarie e, in particolare, con riferimento alla materia elettorale, ha previsto che ogni regione abbia la facoltà di disporre una normativa diversa da quella “generale” dettata in Costituzione, all'articolo 123. Un primo momento di “differenziazione” tra le singole regioni può essere ravvisato proprio in questa disciplina, in cui può aversi una normativa variabile di regione in regione.

Questi maggiori ampliamenti dell'autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario crearono un situazione di maggiore favore per queste ultime rispetto a quella delle regioni a statuto speciale, tanto da indurre il Parlamento ad approvare un'ulteriore legge costituzionale che riequilibrò le rispettive posizioni<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> L'articolo, ai commi seguenti, prevede che «*lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi*» (il testo completo della riforma del 1999 è reperibile in PARLAMENTO ITALIANO, *Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"*, in <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/99001lc.htm>). Proprio a questo articolo la Corte ha fatto riferimento nella sentenza 118/2015, nella quale ha ammesso il referendum consultivo, preliminare al raggiungimento dell'intesa Stato-regione, previsto dalla legge regionale 15/2014 della Regione Veneto, motivando la sua decisione anche in base alla maggiore autonomia che la Costituzione assegna allo statuto nel disciplinare il referendum nel territorio regionale (di questo aspetto se ne discuterà *infra* nel paragrafo 3 di questo lavoro).

<sup>28</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale, cit.*, pp. 30-32, «armonia con la Costituzione» che significa subordinazione dello statuto al rispetto delle puntuali disposizioni costituzionali, ma anche necessità che questo si inserisca armonicamente nel complessivo sistema delle istituzioni repubblicane.

<sup>29</sup> L'art. 5 (“Disposizioni transitorie”) della legge cost. 1 del 1999 prevede comunque che «*fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali*».

<sup>30</sup> A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme, cit.*, pp. 387; come ricorda M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 46, l'elezione diretta dei Presidenti della Giunta fu ripresa dalla disciplina dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, che, dato il loro buon esito, convinse le forze politiche ad estenderla anche ai cd. governatori regionali.

<sup>31</sup> La legge costituzionale 2 del 2001 (“Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”) prevede una disciplina con un contenuto analogo a quelle per le regioni a statuto ordinarie, ma si differenzia per una procedura parzialmente diversa (il testo è consultabile in PARLAMENTO ITALIANO, *Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"*, in <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01002lc.htm>).

La più estesa revisione costituzionale mai compiuta<sup>32</sup> fu attuata tuttavia con la legge costituzionale 3 del 2001, il cui *iter* parlamentare fu lungo e certamente tormentato. Questa riforma riguardò le competenze legislative, amministrative e finanziarie delle regioni, e coinvolse anche l'articolo 116 Cost.

I progetti di legge, avanzati in Parlamento, che portarono alla revisione costituzionale del Titolo V furono influenzati dai lavori della Commissione Bicamerale D'Alema, poiché «alcune esigenze emerse nel corso del dibattito innescato dal suo operato resta[va]no più che mai attuali ed urgenti»<sup>33</sup>.

Da un'analisi attenta delle iniziative mirate a modificare il Titolo V, si può ricavare come l'articolo 116 sia stato sempre oggetto di attenzione, sia in senso «conservativo», sia in senso del tutto «innovativo» del ruolo delle autonomie speciali<sup>34</sup>.

Le prime proposte di revisione costituzionale dell'articolo 116 miravano, infatti, ad eliminare la differenziazione tra regioni speciali e ordinarie ed estendere forme e condizioni di autonomia anche a quest'ultime, seppur in un dibattito che è risultato scarno tanto nell'uno quanto nell'altro ramo del Parlamento<sup>35</sup>. A tal proposito, si afferma che il terzo comma dell'articolo 116 nasce «proprio per contrastare le richieste di alcune regioni ordinarie di godere anch'esse di uno statuto speciale»<sup>36</sup>.

La prima proposta di legge costituzionale presentata, prevedeva, all'articolo 1, che *tutte* le Regioni potessero godere di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali approvati con legge costituzionale, con la possibilità di articolarsi in province autonome<sup>37</sup>. In tal senso, sembravano procedere altre proposte: si veda quella presentata dal Consiglio regionale del Veneto che prevedeva di estendere uno statuto speciale a tutte le regioni che lo avessero richiesto<sup>38</sup>; si veda la proposta presentata dai deputati Contento ed altri, che prevedeva non solo la possibilità per ogni regione di dotarsi di statuti speciali idonei e calibrati alle proprie esigenze, ma anche una disciplina transitoria di ampliamento delle autonomie regionali ordinarie<sup>39</sup>.

Altre proposte miravano a mantenere il dualismo regionale, ma prevedendo l'assegnazione, «per [le] altre regioni» ordinarie, di competenze specifiche in settori specifici<sup>40</sup>, e altre che ricalcavano la

---

<sup>32</sup> S. MANGIAMELI, *Il regionalismo e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 8.

<sup>33</sup> Così la relazione che accompagnava il progetto Contento ed altri C. 5181 in cui venivano richiamati i lavori della Commissione Bicamerale (si v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5181, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5181.pdf>, 28 luglio 1998, la parte citata a p. 1); si v. anche la relazione che accompagnava il progetto di legge del Governo C. 5830, cd. "D'Alema-Amato" (v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5830, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5830.pdf>, 18 marzo 1999); ancora, la relazione al progetto di Paissan ed altri C. 5874 (CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5874, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5874.pdf>, 7 aprile 1999).

<sup>34</sup> A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, cit., p. 2182.

<sup>35</sup> A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 63.

<sup>36</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 126.

<sup>37</sup> La proposta è la C. 4462, presentata il 20 gennaio 1998 da Poli Bortone (AN) che, nella relazione, affermava che l'attribuzione dell'autonomia differenziata, o «particolare», ad alcune regioni determina non solo una disparità di trattamento tra le diverse regioni, ma soprattutto crea un differenziato potere legislativo ed esecutivo ed una amministrazione centrale «a doppio binario» (il progetto e la relazione che lo accompagna sono consultabili in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 4462, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/4462.pdf>, 20 gennaio 1998).

<sup>38</sup> Presentato il 26 giugno 1998 alla Camera dei Deputati, C. 5036 (v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5036, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5036.pdf>, 26 giugno 1998).

<sup>39</sup> Veniva previsto, infatti, all'art. 2 della proposta di revisione costituzionale (C. 5181) che «1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le forme e le condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 possono essere stabilite con legge approvata dal Parlamento, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sulla base di un'intesa con la regione interessata. 2. La legge di cui al comma 1 è sottoposta a referendum regionale quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ne facciano domanda almeno 50 mila elettori. 3. La legge sottoposta a referendum ai sensi del comma 2 non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». Si veda, poi, la proposta di revisione costituzionale del deputato Follini ed altri (C. 6044) che prevedeva che gli statuti speciali potevano essere adottati con legge costituzionale e confermati integralmente nel testo risultante dalle leggi di approvazione; la proposta C. 5918 che, all'art. 1 comma 1, prevedeva «forme e condizioni particolari di autonomia, in deroga a quanto disposto dagli articoli 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130 e 133, possono essere concesse anche a regioni diverse da quelle di cui al primo comma, con legge approvata dalle Camere», presentata dai deputati Fini ed altri.

<sup>40</sup> Si veda la proposta C. 4995, all'art. 4 comma 3, che escludeva l'attribuzione di forme e condizioni di autonomia nelle materie di competenza statale, di cui al primo comma dell'art. 117 (su questa impostazione, anche, le proposte C. 5467 all'art. 19 comma 2, C. 5874 all'art. 4 comma 4, C. 5919 all'art. 6 comma 3, C. 5947 all'art. 2 presentata dal Consiglio Regionale della

formulazione del testo presentato dalla Commissione Bicamerale del 1997 e approvato dalla Camera dei Deputati<sup>41</sup>.

Sotto il profilo *procedimentale* tutte le proposte prevedevano la necessità che l'autonomia concessa fosse prevista con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, in base ad una intesa Stato-regione e sottoponibile a *referendum* confermativo su base regionale<sup>42</sup>.

Un primo testo fu poi approvato dal Comitato ristretto, interno alla I Commissione permanente "Affari Costituzionali", il 13 ottobre 1999, che prevedeva che *«forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117, possono essere stabilite anche per altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la regione interessata, ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi»*<sup>43</sup>.

L'attuale versione definitiva dell'articolo, così come lo conosciamo oggi, prendeva le mosse da una proposta che mirava all'abolizione delle regioni a statuto speciale, con la contestuale previsione di un regime di differenziazione applicabile, invece, a tutte le regioni. L'attuale terzo comma nasceva con l'intento di sostituire interamente l'articolo 116, prevedendo che *«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al 3° co. dell'art. 117 e le materie indicate al 2° co. del medesimo articolo alle lettere m), q) e i), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, possono essere attribuite ad ogni regione, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di un'intesa con la regione interessata»*<sup>44</sup>.

---

Toscana, il d.d.l. costituzionale S. 3632 all'art 1 comma 2 dei Senatori Pieroni ed altri, o anche l'emendamento 4.24 all'art. 43 del testo unificato C. 4462-A dei deputati Calderisi e Taradash, poi respinto, che prevedeva dei settori specifici in cui poteva estendersi l'autonomia regionale, e l'emendamento 4.25 dei deputati Orlando ed altri, poi ritirato).

<sup>41</sup> Si fa riferimento al progetto di legge costituzionale del Governo C. 5830, cd. "D'Alema-Amato", già citato *supra*, che ricalcava l'articolo 54.4 approvato dalla Camera dei Deputati, di cui si è dato conto alla fine del paragrafo precedente di questo lavoro. Il progetto del Governo recitava: *«le Regioni sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Valle d'Aosta/Valle d'Aoste e Veneto.*

*Forme e condizioni particolari di autonomia possono essere stabilite anche per le regioni a statuto ordinario, con legge approvata su iniziativa della regione interessata, nel rispetto delle disposizioni degli articoli 117, 118 e 119.*

*La legge è approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base di intesa con la regione interessata ed è sottoposta a referendum, limitato ai cittadini elettori della regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».*

<sup>42</sup> Una procedura molto più articolata era prevista nell'emendamento 4.24 al testo unificato C. 4462-A presentato da Calderisi ed altri, già citato, in cui si prevedeva che il testo deliberato dall'Assemblea regionale sarebbe stato trasmesso al Parlamento ed esaminato da una speciale Commissione formata da un uguale numero di componenti delle due Camere, nominati dai rispettivi Presidenti in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in ciascuna di esse, e alle sedute della Commissione avrebbe partecipato una delegazione dell'Assemblea regionale, la cui composizione sarebbe stata determinata dall'Assemblea; inoltre, la Commissione avrebbe elaborato entro tre mesi il testo definitivo, che avrebbe consentito allo Stato di determinare con legge i principi fondamentali in alcune materie, che sarebbero state specificatamente indicate; successivamente, qualora la delegazione avrebbe espresso il proprio accordo su tale testo, lo stesso sarebbe stato sottoposto alla popolazione della regione mediante *referendum* e sarebbe stato approvato soltanto se avesse ottenuto il voto favorevole della maggioranza dei cittadini iscritti nelle liste elettorali; il testo approvato sarebbe stato, soltanto in ultima istanza, ratificato con legge dalle Assemblee delle Camere (come emerge dal testo dell'Allegato A della seduta della Camera dei Deputati n. 773 del 19 settembre 2000, in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it)). Si veda, anche, l'emendamento 4.30 sempre al testo unificato C. 4462-A, di Peretti ed altri, che prevedeva che la maggiore autonomia dovesse esser prevista da statuti speciali adottati con legge costituzionale (come emerge dall'Allegato A della seduta della Camera dei deputati n. 774 del 20 settembre 2000, in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it)).

<sup>43</sup> Il testo licenziato dal Comitato si trova nell'Allegato 2 del Resoconto della I Commissione permanente "Affari costituzionali" del 13 ottobre 1999.

<sup>44</sup> Era la previsione dell'originario testo dell'emendamento 4.31 presentato dalla I Commissione al testo C.4462-A, che aveva l'intento di sostituire interamente l'articolo 116 (v. l'Allegato A della seduta della Camera dei Deputati n. 774 del 20 settembre 2000, consultabile su [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it)).

Quest'ultima proposta venne riformulata a seguito di un subemendamento e poi approvata, divenendo da sostitutiva ad aggiuntiva dell'articolo 116, lasciando invariata la previsione delle regioni speciali di cui al primo comma<sup>45</sup>.

Una modifica sicuramente più rilevante che costituisce una risposta a tutte quelle istanze che richiedevano l'equiparazione dell'autonomia ordinaria a quella speciale<sup>46</sup>.

Dopo essere stato esaminato anche dal Senato, il testo divenne, pertanto, la parte aggiuntiva dell'articolo 116 e il suo attuale terzo comma, per poi essere riapprovato, in seconda deliberazione, dalla Camera dei Deputati, il 28 febbraio 2001, e dal Senato, l'8 marzo dello stesso anno<sup>47</sup>.

Dal testo finale è sparito il riferimento al *referendum* della legge rinforzata che prevede forme e condizioni ulteriori di autonomia, sostituito dalla *consultazione* degli enti locali<sup>48</sup>, di cui la regione sembra dover esprimere le relative istanze.

Il terzo comma dell'articolo 116 elenca poi specificatamente le materie rispetto alle quali l'autonomia può essere concessa, estendendole non solo a quelle sottoposte alla cd. competenza concorrente, ma anche rispetto ad alcune riservate alla competenza esclusiva statale<sup>49</sup>. Queste due particolarità differenziano il testo finale dell'articolo 116 terzo comma rispetto alle proposte di riforma avanzate dalla Commissione Bicamerale D'Alema<sup>50</sup> e dal testo presentato dalla Bicamerale e approvato dalla Camera dei Deputati<sup>51</sup>.

Il modello duale tracciato originariamente dalla Costituzione sarebbe stato complicato, secondo alcuni, dall'inserimento del terzo comma dell'articolo 116, delineando un ulteriore e terzo tipo di regionalismo, che si aggiunge a quello storico previsto per le cinque regioni a statuto speciale e a quello ordinario, di diritto comune, previsto per tutte le altre regioni<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> Si veda il resoconto stenografico della seduta n. 775 della Camera dei Deputati del 21 settembre 2000, in cui a p. 42, si legge espressamente che «essendo l'emendamento 4.31 della Commissione, originariamente sostitutivo, divenuto integrativo dell'articolo, ne è stata spostata la collocazione».

<sup>46</sup> A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116, cit.*, p. 2184.

<sup>47</sup> Il testo, in sede di prima lettura, era stato approvato precedentemente alla Camera il 26 settembre 2000 e al Senato il 17 novembre 2000.

<sup>48</sup> Un coinvolgimento degli enti locali si ritrovava nella proposta C. 5947 presentata dal Consiglio regionale della Toscana alla Camera dei Deputati, al cui ultimo comma dell'art. 2 prevedeva che «l'iniziativa regionale di cui al secondo comma [fosse] assunta d'intesa con gli enti locali, secondo modalità stabilite nello statuto regionale», immaginando sempre, però, un *referendum* limitato agli elettori della regione stessa (si veda in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5947, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/chiosco.asp?content=/dati/leg13/lavori/stampati/sk6000/frontesp/5947.htm>, 22 aprile 1999).

<sup>49</sup> Si fa riferimento, nel testo attuale, a quelle corrispondenti alla lettera n) norme generali sull'istruzione, s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e l) organizzazione della giustizia di pace.

<sup>50</sup> Come spiegato nel paragrafo precedente (v. in particolare nota 20), nella prima proposta avanzata da D'Onofrio, nel giugno del 1997, alla Commissione Bicamerale, si faceva soltanto riferimento al fatto che con statuto deliberato da ciascun Consiglio regionale ed approvato dal Parlamento con forza di legge costituzionale, sarebbero state disciplinate le funzioni legislative dello Stato e della regione in tutte le restanti materie, con previsione esplicita degli ambiti di competenza legislativa statale, restando tutti gli altri ambiti attribuiti alla competenza legislativa della regione. Nel testo approvato dalla Commissione il 30 giugno 1997 (v. nota 21 di questo lavoro) si affermava soltanto che lo Stato avrebbe potuto delegare con legge alle regioni funzioni normative di competenza statale, mentre nel testo licenziato dalla Commissione il 4 novembre 1997 si affermava soltanto che con legge costituzionale lo Stato avrebbe potuto demandare forme e condizioni particolari di autonomia anche per le *altre* regioni di diritto comune (si v. il paragrafo precedente).

<sup>51</sup> Il quale, come riportato alla fine del paragrafo precedente, prevedeva all'articolo 54.4 che «*forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58, possono essere stabilite anche per le altre regioni, con legge approvata dalle due Camere, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62. La legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la regione interessata ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi*»; l'articolo escludeva esplicitamente le materie di competenza statale (a cui faceva riferimento l'articolo 58) come oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, e prevedeva sia l'intesa con la regione sia il *referendum* dei cittadini elettori della regione interessata.

<sup>52</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 143; anche P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale, cit.*, p. 33. Si v. G. VIESTI *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019, p. 414, che parla di come l'Italia diventerebbe un Paese arlecchinesco, un vero e proprio *unicum* al mondo: con 4 regioni a statuto speciale, due province autonome, un certo numero di regioni ad autonomia potenziata (ognuna con ambiti un po' diversi) e poteri centrali con la responsabilità delle politiche e dei servizi nei ritagli di Paese residui.

La novella dell'articolo 116 inserita in Costituzione, «poco considerata nei primi commenti»<sup>53</sup>, sembra ispirarsi, in definitiva, ad una logica trasparentemente spagnola: la Costituzione italiana, con la revisione del 2001, riprendeva la tecnica impiegata dal costituzionalismo spagnolo del cd. «vassoio dei formaggi», in virtù del quale non si procede direttamente all'allocazione delle competenze, ma si elencano in Costituzione le materie che possono essere assegnate alle regioni<sup>54</sup>. La costituzionalizzazione del «diritto all'autonomia» in Spagna ha consentito, infatti, alle singole comunità autonome di scegliere un proprio percorso, in cui l'assetto delle competenze è il risultato di un processo non definito a priori in modo preciso<sup>55</sup>.

Un modo di procedere che appariva coerente con quelle istanze di differenziazione diffuse anche in altri ordinamenti diverso dal nostro, nella prospettiva di un modello non più *solidaristico*, cioè mirato all'equiparazione o all'equivalenza delle condizioni di vita tra le diverse componenti, ma *competitivo* o *concorrenziale*, giustificato dall'acuirsi delle diversità tra territori ricchi e poveri e dall'aumentato divario di sviluppo tra essi<sup>56</sup>.

La riforma si inseriva in un contesto in cui il disegno di organizzazioni politiche asimmetriche o differenziate interessava vari modelli autonomistici, in maniera più o meno intensa, inserendosi in una «tendenza [che] sembra essere qualcosa di più di una contingenza italiana, dovuta alla pretesa di questa o quella regione», ma, piuttosto, in un assetto di competenze configurato su misura al protagonismo che caratterizza le singole comunità politiche<sup>57</sup>.

### 3. I tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma nella sua prima esperienza e i referendum consultivi del 2017.

All'indomani della riforma del Titolo V, e all'introduzione della previsione costituzionale relativa al cd. regionalismo differenziato, poche sono state le regioni che hanno avanzato proposte per richiedere «ulteriore forme e condizioni particolari di autonomia». Nessuno dei tentativi intrapresi, però, è giunto a compimento.

Il primo tentativo di conseguire l'intesa di cui all'articolo 116 terzo comma fu esperito dalla Regione Toscana nel 2003. Infatti, attraverso la delibera n. 1237, si chiedeva un'autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Su questa proposta, anche il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Toscana diede un parere favorevole, recependo le indicazioni degli enti locali, così come emerse dalla consultazione del 23 maggio 2003<sup>58</sup>. Tuttavia, non si diede alcun seguito a questa proposta.

Anni dopo, fu la Regione Lombardia ad avviare un'intensa attività istruttoria con l'intento di richiedere maggiori spazi di autonomia. Già nel settembre 2006, la Giunta regionale lombarda approvava un «Documento di indirizzo», all'interno del quale si affermava che la «Lombardia rappresenta una realtà matura per sperimentare "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", così come previsto dal 3° comma dell'art. 116 Cost.,

---

<sup>53</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 55; v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 139, che parla di come il 116 abbia rappresentato la disposizione della riforma del Titolo V meno studiata.

<sup>54</sup> A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 91-92, l'autore, tra l'altro, traccia altre simmetrie con l'esperienza spagnola, e anche con quella tedesca. Anche in A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 81, si fa notare come in molte delle relazioni, allegare ai progetti che inserivano clausole di specializzabilità simili a quella ad oggi prevista dall'ultimo comma dell'art. 116, veniva evocata l'esperienza spagnola. Fa riferimento ai profili di diritto comparato anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 144, e, un'analisi più attenta è svolta anche da A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, cit., pp. 2207-2210.

<sup>55</sup> G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., p. 405.

<sup>56</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 206, tutto questo, secondo l'autrice, può attribuirsi ai rigidi criteri di governo della politica monetaria, ai profondi sconvolgimenti dell'assetto politico e socio-economico, al prevalere del libero mercato e alla riduzione delle risorse disponibili.

<sup>57</sup> Queste considerazioni, e la parte virgolettata, in A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, cit., p. 2192.

<sup>58</sup> Il parere del CAL Toscana può leggersi in CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI TOSCANA, *Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Approvazione documento*, in <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/cal/pa1237.htm>. Il CAL formulava al contempo la raccomandazione secondo la quale bisognava prevedere che la ripartizione fra gli enti locali delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni ad essi conferite fosse, però, effettuata dalla regione sulla base di intese concertate con essi.

introdotta con la riforma del 2001 e fino ad oggi non attuata», e che «l'ottenimento di più ampio spazio di intervento diretto - nel rispetto delle disponibilità previste dalla Costituzione – pote[va] meglio consentire a Regione Lombardia di rafforzare quell'importante ruolo di riferimento che le è riconosciuto in ambito socioeconomico, a sicuro beneficio di tutte le articolazioni dello Stato e dell'interesse della collettività nazionale»<sup>59</sup>.

Il Consiglio regionale della Regione Lombardia, nel 2007, adottava poi atti di indirizzo (una risoluzione del 3 aprile 2007<sup>60</sup> e una mozione del 10 luglio) con l'obiettivo di impegnare la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per giungere ad un'intesa ai sensi dell'articolo 116 terzo comma, riguardante determinate materie<sup>61</sup>.

Successivamente, il 30 ottobre del 2007, veniva pubblicato un documento di «Intesa tra Governo e Regione Lombardia sull'avvio del percorso diretto all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione», con l'obiettivo di pervenire alla redazione di un documento finale: si concordava di avviare un percorso di approfondimento degli ambiti e delle materie previste dalla richiesta della regione; la creazione di un gruppo paritetico per l'approfondimento tecnico-giuridico che avrebbe redatto un documento finale su ognuna delle materie affrontate; l'approfondimento avrebbe riguardato, anche, gli aspetti organizzativi e finanziari legati alla attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia, prevedendo una stima congrua delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni connesse alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; e, infine, il Governo e la regione si sarebbero impegnati a garantire un costante raccordo con il Parlamento e con il Consiglio regionale durante la fase di approfondimento tecnico e di negoziazione, secondo modalità da concordare tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della regione<sup>62</sup>.

A fronte di queste richieste, venne firmata l'intesa tra il Governo e la Regione Lombardia per avviare il negoziato e verificare «le condizioni di trasferibilità» dallo Stato alla regione nelle materie richieste<sup>63</sup>, ma, nonostante un successivo approfondimento tecnico-giuridico e un ulteriore incontro tra Governo e Regione, diretto ad esaminare il percorso che avrebbe portato all'attuazione dell'articolo 116 terzo comma, la procedura non ebbe ulteriore seguito.

La Regione Veneto, nello stesso periodo, intraprese un percorso per il riconoscimento di maggiore autonomia. Nel marzo 2006 il Consiglio regionale del Veneto deliberò una proposta di legge, la n. 8, all'interno della quale, a parte la relazione iniziale in cui si ripercorreva in modo molto analitico la genesi dell'articolo e l'evoluzione del regionalismo italiano, veniva fatto un elenco di materie rispetto alle quali poteva aprirsi un confronto con lo Stato finalizzato a richiedere ulteriori forme e condizioni particolari

---

<sup>59</sup> Il Documento di indirizzo può essere consultato in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Documento di indirizzo per attuare gli artt. 116, 117 e 119 Cost., 19 settembre 2006*, in <http://www.issirfa.cnr.it/lombardia-documento-di-indirizzo-per-attuare-gli-artt-116-117-e-119-cost-19-9-2006.html>; le materie rispetto alle quali si richiedeva maggiore autonomia erano: ambiente, energia, ricerca, rapporti internazionali e commercio estero, grandi infrastrutture, sanità, aeroporti, istruzione e giustizia.

<sup>60</sup> Il testo è pubblicato in BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE LOMBARDIA, N. 17, in <http://www.consultazioniburli.servizirl.it/pdf/2007/01170.pdf>, 23 aprile 2007.

<sup>61</sup> Le materie erano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, università con particolare riferimento alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi, cooperazione transfrontaliera, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (come viene ricordato nel SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, maggio 2018, in [www.senato.it](http://www.senato.it), p. 17).

<sup>62</sup> Questo documento è reperibile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Intesa tra il Governo e la Regione sul percorso per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ex art. 117 u.c. Cost., 30 ottobre 2007*, in <http://www.issirfa.cnr.it/intesa-tra-il-governo-e-la-regione-lombardia-sul-percorso-per-l-attribuzione-di-ulteriori-forme-di-autonomia-ex-art-117-u-c-cost-30-10-2007.html>.

<sup>63</sup> Furono considerate come prioritarie tre materie: «1.tutela dell'ambiente e dell'ecosistema 2.organizzazione della giustizia di pace 3.tutela dei beni culturali» (v. il documento della Regione Veneto in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione – Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost.", 18 dicembre 2007*, in <http://www.issirfa.cnr.it/regione-veneto-segreteria-generale-della-programmazione-direzione-riforme-istituzionali-e-processi-di-delega-attuazione-dell-art-116-u-c-cost-tabella-comparativa-tra-il-percorso-lombardo-e-quello-vene.html>, la parte citata è a p. 3 del documento)

di autonomia<sup>64</sup>. Nella proposta di legge, all'articolo 12, veniva affermato inoltre una norma di chiusura abbastanza rilevante, che prevedeva che «*la regione, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, [avrebbe potuto] in ogni momento disporre restituzioni delle forme e condizioni particolari di autonomia riconosciute nella presente legge*».

Successivamente, la Giunta regionale del Veneto avviò formalmente il percorso di attuazione del terzo comma dell'articolo 116 individuando alcune materie definite come prioritarie, e, nel luglio 2007, approvò un documento tecnico con l'indicazione di 12 materie rispetto alle quali venivano avanzate richieste di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia<sup>65</sup>. Dopo aver indicato nel «*governo del territorio*» e nei «*lavori pubblici*» le altre materie da aggiungere al documento tecnico, e aver ricevuto il parere favorevole degli enti locali, delle categorie economiche e delle altre espressioni della società veneta, nel dicembre del 2007 si dava mandato al Presidente della Regione di negoziare con il Governo.

Anche questa proposta di maggiore autonomia, però, non conobbe ulteriore seguito.

Un'altra regione si attivò per avviare richieste in tal senso. La Regione Piemonte, nel settembre 2006, approvò un «*Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione*»<sup>66</sup>.

Successivamente, nel luglio 2008, il Consiglio regionale della Regione Piemonte approvò il «*Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, Costituzione*», delineando l'iter procedurale da seguire per avanzare la richiesta allo Stato e le materie rispetto alle quali procedere, dando mandato al Presidente della Giunta regionale di negoziare con il Governo e impegnando la Giunta regionale ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali<sup>67</sup>.

Questa proposta non ha conosciuto, tuttavia, alcun seguito.

---

<sup>64</sup> Come la cooperazione transfrontaliera, nei rapporti internazionali e con l'UE, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, governo del territorio e protezione civile, previdenza complementare e integrativa, banche a carattere regionale, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, esercizio delle funzioni amministrative e principio di sussidiarietà (il documento reperibile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Proposta al Consiglio reg. di legge statale ex art. 116 u.c. Cost., 28 marzo 2006, d'iniziativa Variati ed Altri*, in <http://www.issirfa.cnr.it/veneto-proposta-al-consiglio-reg-di-legge-statale-ex-art-116-u-c-cost-iniziativa-variati-ed-altri-28-3-2006.html>).

<sup>65</sup> Le materie erano: istruzione, tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, potere estero della regione, organizzazione della giustizia di pace, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ordinamento della comunicazione, previdenza complementare e integrativa, protezione civile, infrastrutture, casse di risparmio (Regione Veneto - Segreteria Generale della Programmazione - Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, *Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, p. 2, consultabile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione - Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, in <http://www.issirfa.cnr.it/regione-veneto-segreteria-generale-della-programmazione-direzione-riforme-istituzionali-e-processi-di-delega-attuazione-dell-art-116-u-c-cost-tabella-comparativa-tra-il-percorso-lombardo-e-quello-vene.html>).

<sup>66</sup> In questo documento si delineavano già alcune materie rispetto alle quali richiedere maggiori spazi di autonomia, sottolineando che si trattava solo di esempi che mostravano, secondo il Consiglio Regionale del Piemonte, la coerenza di un'iniziativa condotta in attuazione dell'articolo 116 terzo comma Cost. con il principio di sussidiarietà e di semplificazione (le materie erano, ad es., quelle riferite alla specificità dei territori mondani, sanità, infrastrutture, istruzione, ambiente, giustizia, energia, ricerca, rapporti internazionali e commercio estero e aeroporti); il documento è rinvenibile in CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Approvazione del "Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di Ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione"*, in <http://serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=42187>).

<sup>67</sup> Le materie in particolare erano: beni paesaggistici e culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica, ambiente, organizzazione sanitaria, previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze (v. il testo in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Piemonte, DCR 209-34545 del 28 luglio 2008 "Testo unificato delle Proposte di deliberazione n. 341, 208, 273: Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte"*, in <http://www.issirfa.cnr.it/piemonte-dcr-209-34545-del-28-07-2008-attuazione-dell-art-116-terzo-comma-della-costituzione-per-il-riconoscimento-di-un-autonomia-differenziata-della-regione-piemonte.html>).



Rispetto al fallimento di queste prime richieste da parte di alcune Regioni del centro nord, qualcuno ha fatto notare come, in realtà, siano state presentate senza grande convinzione, «perché non hanno reagito al “muro di gomma” del Governo e, in particolare, dei ministeri»<sup>68</sup>.

Si fa notare, inoltre, che l'abbandono di queste iniziative era legato a ragioni di ordine politico, poiché l'iniziativa fu avanzata durante il secondo Governo Prodi e abbandonata durante il quarto Governo Berlusconi: il fallimento dei tentativi era legato alla circostanza che la maggioranza, a sostegno del nuovo Governo, non era favorevole alla disciplina contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 116<sup>69</sup>.

Secondo altri la mancata attuazione dell'articolo 116 terzo comma, è da ricondurre alla storia e alla nascita dello stesso articolo. Le ragioni politiche, sottese all'approvazione della legge cost. 3 del 2001, erano rivolte essenzialmente a consentire la soddisfazione di interessi «di una forza politica da parte di quelle forze che presumevano di avere la possibilità di costruire una coalizione con tale forza»<sup>70</sup>. La pretesa della Lega Nord era quella di attribuire lo statuto speciale alle Regioni Veneto e Lombardia, e questo, secondo una dottrina, spiega non soltanto perché i primi tentativi sono sempre venuti da queste due regioni, ma spiega anche il connotato politico di questo tipo di iniziative, che furono adottate in opposizione alla maggioranza parlamentare, piuttosto che per una vera e propria volontà di avere maggiore autonomia, almeno per le iniziative del 2007<sup>71</sup>.

Altre ragioni, probabilmente, possono essere ricercate nel fatto che le regioni hanno ritenuto prioritario il consolidamento delle nuove competenze, piuttosto che differenziare le proprie, in un contesto in cui la legislazione statale manteneva un approccio “accentratore”; o, ancora, si può far riferimento all'attenzione che principalmente è stata rivolta al progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento (n. 2544-D) e respinto dal referendum del 25-26 giugno 2006, che si proponeva l'abrogazione della disposizione costituzionale<sup>72</sup>.

Si potrebbe pensare, ancora, che il dibattito istituzionale, e l'interesse delle regioni, negli anni successivi al 2001, si siano concentrati sull'attuazione dell'articolo 119 Cost. e, in particolare, sull'introduzione del federalismo fiscale, poiché l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali rappresentava una premessa all'attribuzione di nuove funzioni e competenze; mentre, con riferimento alla XVII legislatura, l'attenzione al tema dell'attuazione dell'articolo 116 terzo comma, si è registrata solo dopo lo svolgimento del referendum popolare con cui non è stata confermata la riforma costituzionale (A.S. 1429-D), che perseguiva un modello di regionalismo basato sulla riduzione di talune competenze delle regioni e, contestualmente, sulla loro partecipazione al procedimento legislativo attraverso la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni<sup>73</sup>.

Nel più recente periodo, la richiesta di maggiore autonomia regionale si è “innovata” rispetto alle precedenti esperienze di un ulteriore istituto: il referendum consultivo. Questo è stato promosso, in particolare, dalla Giunta regionale e deliberato dal Consiglio regionale delle Regioni Veneto e Lombardia,

---

<sup>68</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 121.

<sup>69</sup> Tant'è che, durante la XIV legislatura, la legge costituzionale da essa approvata e bocciata in sede referendaria aveva previsto l'abrogazione puramente e semplicemente del comma in questione, così A. D'ATENA, *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., consultabile online al link [https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23\\_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23\\_Regioni.0001.pdf](https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23_Regioni.0001.pdf), 29 novembre 2017, p. 3 (di questa mancata riforma si darà conto nel paragrafo 4 di questo lavoro).

<sup>70</sup> S. MANGIAMELI, *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., consultabile online al link [https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23\\_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23\\_Regioni.0001.pdf](https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23_Regioni.0001.pdf), 29 novembre 2017, p. 8.

<sup>71</sup> S. MANGIAMELI, *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, cit., p. 8.

<sup>72</sup> Di questa riforma si darà conto *infra* nel paragrafo 4 di questo elaborato. Queste ragioni sono espone in SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari*, cit., p. 18.

<sup>73</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari*, cit., pp. 18-19. Della riforma respinta il 4 dicembre 2016 si darà conto nel paragrafo 4 di questo lavoro.

ed entrambi si sono svolti il 22 ottobre del 2017, inaugurando un percorso che ha portato a raggiungere intese con lo Stato<sup>74</sup>.

Il referendum della Regione Lombardia è stato indetto in base ad una disposizione statutaria, che, in verità, non fa riferimento esplicitamente all'attuazione dell'istituto nei casi di richiesta di maggiore autonomia, ma richiama il ruolo del Consiglio regionale, il quale, a maggioranza dei due terzi dei componenti, può deliberare l'indizione di referendum consultivi su questioni di interesse regionale o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate, lasciando poi ad una legge regionale le modalità di attuazione della consultazione popolare<sup>75</sup>.

Con la delibera consigliare del 17 febbraio 2015 veniva indetto il referendum consultivo e previsto un quesito referendario abbastanza articolato<sup>76</sup>, e, con la mozione n. 849 del 13 giugno 2017, si impegnava il Presidente della regione a svolgere la trattativa successiva al referendum, «possibilmente insieme al Governatore del Veneto, Luca Zaia, impegnato in un analogo percorso referendario» e a negoziare «anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle regioni a statuto speciale».

Il referendum della Regione Veneto, che nel 2012 si è data un nuovo statuto all'interno del quale ha introdotto una disciplina dei referendum abrogativi e di quelli consultivi<sup>77</sup>, è stato previsto con legge 15/2014 («Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto»)<sup>78</sup> che prevedeva che il Presidente della Giunta regionale potesse instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum consultivo, finalizzato a conoscere la volontà degli elettori della regione sul conseguimento di ulteriori forme di autonomia. La legge aveva previsto, inoltre, due condizioni affinché il Presidente della Giunta regionale possa proporre al Consiglio regionale un programma di negoziati con lo Stato e presentare un disegno di legge statale contenente «percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia»: la procedura era attivabile solo se alla consultazione aveva partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se raggiungeva la maggioranza dei voti validamente espressi.

A destare qualche perplessità sono stati i quesiti referendari che la regione aveva previsto nella legge richiamata. Il Presidente della Giunta, a parte richiedere la volontà popolare in ordine alla maggiore autonomia di cui al terzo comma dell'articolo 116, avrebbe avuto la possibilità di indire referendum in ordine ad altri quesiti, che avrebbero fatto riferimento alla possibilità di trattenere l'80 per cento dei tributi pagati dai cittadini veneti, alla circostanza che il gettito della regione non avrebbe avuto vincoli di destinazione e alla possibilità, per la regione, di poter diventare a «statuto speciale»<sup>79</sup>. Addirittura, con

---

<sup>74</sup> Referendum che sono stati indetti per rafforzare il valore dell'iniziativa nei confronti del Governo dello Stato (A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 aprile 2019, p.3) Delle intese raggiunte con lo Stato si darà illustrazione nei capitoli successivi a questo lavoro.

<sup>75</sup> Così l'articolo 52 dello Statuto della Regione Lombardia (consultabile anche online in REGIONE LOMBARDIA. IL CONSIGLIO, *Banca dati delle leggi regionali. Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1*, in <http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?iddoc=lrst2008051400001&view=showdoc>).

<sup>76</sup> «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?» (documento pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 24 febbraio 2017).

<sup>77</sup> All'articolo 26 dello Statuto Veneto si disciplina il referendum abrogativo, mentre all'articolo 27 quello consultivo. Quest'ultimo articolo recita: «1. Il Consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio, quando lo richiedono il Consiglio regionale o cittadini o enti locali, secondo quanto previsto dalla legge regionale. 2. Se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità. 3. Non è ammesso referendum consultivo nei casi previsti dall'articolo 26, commi 4 e 5. 4. Sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo quanto previsto dalla legge, i progetti di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali» (si veda in CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, *Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1*, in <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2012/12st0001.html>).

<sup>78</sup> V. la legge in BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE VENETO, *Legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014*, in <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DetailLegge.aspx?id=276453>.

<sup>79</sup> I quesiti, letteralmente, erano: «1) «Voi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; 2) «Voi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 3) «Voi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei

legge 16/2014, la Regione prevedeva la possibilità di indire un *referendum* affinché il Veneto divenisse una Repubblica indipendente e sovrana.

Questi quesiti referendari sono stati impugnati dinanzi alla Corte costituzionale ad opera del Governo statale.

La Corte costituzionale, nella sua precedente giurisprudenza, aveva già avuto modo di esprimersi sulla tematica dei *referendum* consultivi regionali.

All'interno di una sua pronuncia, si dichiarava l'illegittimità costituzionale di una delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale del Veneto, in ragione del fatto che il *referendum* consultivo «per quanto sprovvisto di efficacia vincolante, non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato»<sup>80</sup>.

La Corte costituzionale ha poi affermato, in altre sue sentenze, che i *referendum* regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale, tanto intensa e cogente è «l'istanza protettiva delle fonti superiori»<sup>81</sup>.

Con riferimento alla delibera regionale del Veneto del 2014, che prevedeva il *referendum* consultivo relativo alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, la Corte costituzionale, con sentenza 118 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale<sup>82</sup>.

---

tributi riscossi nel territorio regionale?»; 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 5) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?»».

<sup>80</sup> «[...] con la conseguente violazione di quel limite già indicato da questa Corte come proprio dei *referendum* consultivi regionali e riferito all'esigenza di evitare "il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato" (sent. 256 del 1989, n. 5)». Così la Corte costituzionale nella sentenza 470/1992 (si v. in *Giur. Cost.*, 1992, III, p. 4258). Si sottolineava il rilievo che il procedimento di formazione delle leggi dello Stato si caratterizza per una tipicità che non consente di introdurre, nella fase della iniziativa affidata al Consiglio regionale, elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di "aggravare", mediante forme di consultazione popolare variabili da regione a regione, lo stesso procedimento; questo valeva a maggior ragione nei confronti di una iniziativa regionale destinata ad attivare un procedimento di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 della Costituzione che prevede già, al secondo comma dell'art. 138, una partecipazione popolare al procedimento, ma nella forma del *referendum* confermativo.

<sup>81</sup> Come affermato nella sent. 496/2000, che dichiarò l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto, approvata l'8 ottobre 1998, recante «Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia»; la Corte ribadiva che il corpo elettorale regionale non poteva farsi portatore di modifiche costituzionali. Si è affermato quindi che la pronuncia 496/2000 lasciava aperta, tuttavia, la possibilità di soluzioni diverse per i casi in cui il *referendum* consultivo incidesse sul livello primario delle fonti (sebbene in ambiti pur sempre rimessi alla decisione politica dello Stato) (così 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*, 28 ottobre 2015, p. 4). Questa sentenza era stata critica, *ex multis*, da N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giuris. Cost.*, 2000, III, pp. 3825; assai critico fu G. BOGNETTI, *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corr. Giur.*, 2001, consultato in *www.studiolegale.leggiditalia.it*.

Si veda ancora N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 56 il quale scriveva che «per quanto riguarda la fase dell'iniziativa, cioè della richiesta, molto bene si inserirebbero qui *referendum* regionali di tipo consultivo, stante il riconoscimento, presente nella sentenza n. 496 del 2000 sia pur con riferimento al procedimento di revisione costituzionale, che le attività preordinate al risultato finale, cioè la presentazione dell'atto di iniziativa, costituiscono fasi di un procedimento del tutto interno alla sfera regionale, rispetto al quale la Regione gode di una certa libertà di manovra». Aderisce a questa tesi, più di recente, D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *www.federalismi.it*, 14 dicembre 2018, p. 4.

Si è fatto notare, poi (N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, *cit.*, p. 3827), come la Corte abbia avuto un mutamento della propria prospettiva con la successiva ordinanza 102/2001, all'interno della quale la Corte rigettava l'istanza di sospensione di una delibera del Consiglio regionale della Lombardia (la n. VII/25 del 15 settembre 2000), nella quale proponeva l'indizione di un *referendum* consultivo relativo al trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale alla Regione Lombardia, affermando che in quel caso, secondo la Corte, il *referendum* regionale non coinvolgeva scelte fondamentali di livello costituzionale.

La Corte è ritornata a pronunciarsi con la sentenza n. 365/2007, che aveva ad oggetto una legge della Regione Sardegna istitutiva della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», nella quale si richiamano alcuni passi della sent. 496/2000.

<sup>82</sup> La Corte, nella stessa sentenza, ha invece dichiarato l'incostituzionalità dell'intera legge regionale 16/2014 e degli altri quesiti previsti dalla legge regionale 15/2014, illustrati *supra*.

La Consulta afferma che il referendum «è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative», e che se anche non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, «assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici»: per questo, «i referendum popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa»<sup>83</sup>.

Nella sentenza viene ricordato che l'attuale articolo 123 Cost. demanda la disciplina dei referendum regionali agli statuti regionali<sup>84</sup>, e che la Regione Veneto disciplina, all'articolo 27 del suo Statuto, l'indizione dei referendum consultivi, in base all'autonomia politica accordata dalla Costituzione, da svolgere in armonia con i precetti da questa previsti. Ciascuna regione può quindi stabilire «forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti [e] introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione»<sup>85</sup>.

La Corte costituzionale dichiara, quindi, non fondata la questione di legittimità perché, da un lato, il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti, ripetendo, questo, l'espressione usata nell'articolo 116 terzo comma Cost.<sup>86</sup>, e, dall'altro, perché si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito dall'articolo 116 Cost., pur sottolineando come l'atto regionale d'iniziativa «rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito»<sup>87</sup>.

Proprio questo possibile condizionamento è stato criticato da chi vedeva, nella formulazione del quesito, «una questione di principio sostanzialmente priva di alternative»<sup>88</sup> e, per questo, problematico sotto il profilo della garanzia dell'art. 48 Cost.<sup>89</sup>, e chi vedeva un'inutilità nello strumento referendario<sup>90</sup>, che rischiava «di prestarsi ad usi propagandistici funzionali - più che a dare impulso a precise modifiche dell'assetto autonomistico - alla legittimazione plebiscitaria di chi si fa promotore»<sup>91</sup>.

Difatti, rispetto ai motivi sottesi ai quesiti referendari del Veneto e della Lombardia si è fatto notare come le regioni, invece di discutere sulle nuove modalità di organizzazione e di gestione delle attività, facevano intendere che la materia vera era l'incremento della spesa pubblica sul loro territorio, attraverso l'incremento della quota di compartecipazione ai grandi tributi erariali<sup>92</sup>. A tal proposito, la Regione Lombardia faceva riferimento al «sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate» (mozione del 13 giugno 2017): profili che sembrano essere del tutto estranei al campo di applicazione dell'articolo 116 terzo comma, e che sembrano negare esplicitamente la solidarietà fra le regioni, necessaria a mantenere l'unità del Paese<sup>93</sup>.

---

<sup>83</sup> In *Giur. Cost.*, 2015, I, p. 932.

<sup>84</sup> Si ricorda che questa disposizione costituzionale è stata introdotta con la legge costituzionale 1 del 1999 che ha ampliato l'autonomia regionale (di questo si è dato conto poco *supra* nel paragrafo 2).

<sup>85</sup> In questo passaggio, la Corte si richiama ad un suo precedente, la sentenza 372/2004 (in *Giur. Cost.*, 2015, I, p. 932).

<sup>86</sup> Sotto questo aspetto si è fatto notare come invece sia stata la Corte a sottoporre ad una "interpretazione conforme a Costituzione" la legge veneta sul referendum, delimitando l'oggetto della consultazione a quanto disposto dall'articolo 116 terzo comma, in quanto la Corte riteneva che l'iniziativa della regione non potesse non collocarsi «nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata» (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*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 942 che cita nella parte in corsivo il punto 8.3 del *Considerato in diritto* della sentenza 118/2015).

<sup>87</sup> In *Giur. Cost.*, 2015, I, p. 935.

<sup>88</sup> G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3 aprile 2019, p. 32.

<sup>89</sup> «Ma anche sotto quello dei parametri elaborati nel tempo dalla *soft-law* della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, rilevanti nella misura in cui ricostruiscono tanto consuetudini di diritto internazionale regionale, quanto interpretazioni di obblighi di diritto internazionale pattizio» G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, cit., p. 32.

<sup>90</sup> R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019, p. 1, ammesso dalla Corte solo perché «esterno al procedimento previsto dall'art. 116. 3 e ininfluenza su di esso». Cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 699, che già dubitava della stretta ed effettiva necessità di percorrere il cd. "appello al popolo".

<sup>91</sup> G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali*, cit., p. 11) e chi vi vedeva un atteggiamento di "populismo referendario" (A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione italiana*, in *www.federalismi.it*, 25 ottobre 2017, p. 5). Si v. anche M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio Editore, Venezia, 2019, p. 37, secondo il quale il referendum ha rafforzato sul piano politico la richiesta di autonomia differenziata.

<sup>92</sup> G. MACCIOTTA, *Federalismo differenziato e federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, n. 15/2017, p. 1.

<sup>93</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 126.

La Consulta, con sentenza 118 del 2015, sembra aver disatteso, secondo alcuni, la sua precedente giurisprudenza<sup>94</sup>, mentre secondo altri non si riscontra alcun *overruling*, ma, semmai, ciò che cambia è l'impostazione metodologica e retorica<sup>95</sup>.

Questa pronuncia porta in primo piano un dato rimasto fino ad allora sottotraccia, vale a dire il ruolo dello statuto regionale come fonte competente a regolare i *referendum* regionali, in armonia con la Costituzione<sup>96</sup>.

Entrambi i *referendum* si svolsero in entrambe le regioni e diedero inizio alle procedure di richiesta del cd. regionalismo differenziato.

#### 4. Le riforme fallite sul regionalismo differenziato.

L'articolo 116 terzo comma è stato oggetto di un tentativo di riforma dopo pochi anni la sua introduzione.

L'articolo 38 della legge costituzionale approvata dalle Camere il 16 novembre 2005, e sottoposta a *referendum* popolare il 25-26 giugno 2006 con esito negativo, prevedeva «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*».

Con riferimento all'articolo 116 terzo comma, furono molte le proposte di riforma costituzionale che miravano alla sua abrogazione<sup>97</sup> ed altre che proponevano di modificare l'articolo nel senso di concedere statuti speciali anche alle regioni di diritto comune<sup>98</sup>.

La novella dell'articolo 116 fu elaborata partendo dal testo redatto dalla I Commissione del Senato che univa diverse proposte di riforma, e prevedeva l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 116 Cost. Questo testo fu poi confermato in Aula, nonostante vari emendamenti presentati, e trasposto nell'articolo 39 del d.d.l. costituzionale approvato in prima lettura al Senato, e ripreso, letteralmente, alla Camera<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 124 che la accoglie positivamente; si v. anche G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali*, cit., pp. 11-12; S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana*, cit., p. 940 che scrive esplicitamente come la Corte italiana sembra prendere le distanze da sue precedenti decisioni.

<sup>95</sup> D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in *www.forumcostituzionali*, p. 5, l'autrice continua scrivendo (p. 8) che rispetto ai suoi precedenti la Corte smentisce soltanto l'argomento procedurale, nel senso che la Consulta è come se affermasse che una cosa è un *referendum* consultivo *preliminare* all'iniziativa di cui all'art. 116 terzo comma Cost., e altra cosa è il procedimento che *incomincia* con tale iniziativa (come erano i procedimenti di revisione costituzionale che prevedevano un *referendum* consultivo preliminare degli elettori regionali, oggetto delle precedenti sentenze della Corte sul tema in questione).

<sup>96</sup> Così D. TEGA, *La dottrina come amica curiae*, in *www.forumcostituzionali.it*, 10 luglio 2015, p. 4.

<sup>97</sup> Si vedano, ad es., i d.d.l. cost. S. 2544 (da cui prese avvio la riforma e che fu presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Berlusconi ed altri Ministri, il 17 ottobre 2003), S. 1998 di Pastore ed altri, la proposta S. 2030, e quelli presentati alla Camera nn. C. 3707 e C. 4805.

<sup>98</sup> Si fa riferimento alla proposta S. 448 di Danieli che prevedeva «*forme e condizioni particolari di autonomia, in deroga agli articoli 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130 e 133, possono essere concesse anche a regioni diverse da quelle di cui al primo comma, con legge approvata dalle Camere, ai sensi del terzo, quarto e quinto comma del presente articolo. L'iniziativa legislativa spetta alla regione interessata. La proposta di iniziativa regionale deve essere sottoposta referendum limitato ai cittadini elettori della regione proponente e non può essere presentata al Parlamento per l'approvazione se non abbia ottenuto in questa consultazione la maggioranza dei voti validi. La legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti. La regione non può richiedere forme e condizioni particolari di autonomia qualora il finanziamento delle complessive competenze regionali comporti trasferimenti statali superiori al gettito erariale riscosso nella regione stessa. L'abrogazione o la modifica delle forme e delle condizioni di autonomia particolare di cui al secondo, terzo e quarto comma, possono essere disposte solo con legge approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti e confermata, con la maggioranza dei voti validi, da un referendum limitato ai cittadini elettori della regione interessata*».

<sup>99</sup> Il testo approvato al Senato in prima deliberazione, il 25 marzo 2004, è il n. 2544, che all'articolo 39 punto 1 prevedeva, per l'appunto, che «*all'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è abrogato*» (testo in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Modifiche di articoli della Parte II della Costituzione*, XIV Leg., in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00099216.pdf>); il testo fu approvato in prima sede di deliberazione alla Camera (n. 4862) il 15 ottobre 2004 e riprendeva esattamente l'articolo approvato mesi prima al Senato (il testo in CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 4862, XIV Leg., in [http://legxiv.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0058450.pdf](http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0058450.pdf), 15 ottobre 2004). Dopo essere stato riapprovato nuovamente in sede di prima deliberazione dal Senato (in virtù di alcune modifiche, che comunque non riguardavano l'articolo 116 terzo comma, apportate ad opera della Camera) il 23 marzo 2005 (n. 2544-B) e in sede di seconda deliberazione alla Camera il 20 ottobre 2005 (n. 4862-B), venne approvato definitivamente al Senato, in sede di seconda deliberazione, il 16 novembre 2005 (n. 2544-D).

La riforma costituzionale del 2005 mirava all'eliminazione del terzo comma dell'articolo 116 perché, nel suo disegno organico, prevedeva l'attribuzione di competenze legislative esclusive alle regioni, di conseguenza la previsione di un regionalismo differenziato non era ritenuta più necessaria all'interno dell'ordinamento<sup>100</sup>.

Il regionalismo differenziato, secondo il Governo di allora, avrebbe rimesso la «*decisione della contingente maggioranza parlamentare l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle singole regioni, con il rischio di condizionare la dimensione dell'autonomia regionale alla volontà politica espressa dal Parlamento nazionale*», mentre sarebbe stato opportuno «*assicurare a tutte le regioni ordinarie, senza distinzioni, la possibilità di attivare le competenze direttamente riconosciute dalla Costituzione*»<sup>101</sup>.

Questa riforma è stata definita *devolution*<sup>102</sup>, poiché nel suo intento mirava a conferire più competenze alle regioni. Si è fatto notare, però, che, a differenza dei fautori della legge costituzionale 3 del 2001 che fondarono la differenziazione su un modello di collaborazione istituzionale, i fautori della cd. *devolution* sembravano poggiare la differenziazione senza mediazione tra Stato e regione: le competenze sarebbero state affidate direttamente dalla Costituzione, a titolo di competenza esclusiva regionale<sup>103</sup>.

Questo progetto di riforma, però, non venne approvato nel *referendum* confermativo del giugno 2006.

Stessa sorte toccò alla riforma costituzionale sottoposta a *referendum* il 4 dicembre 2016.

La riforma sottoponeva a revisione 47 articoli su 139 ed era quindi molto estesa. Questa toccava anche il terzo comma dell'articolo 116 Cost., che si inseriva in una revisione più ampia dei rapporti Stato-regione.

L'intento della proposta di revisione costituzionale era quello di cancellare la competenza concorrente, o per lo meno formalmente<sup>104</sup>, ridisegnando le materie di potestà esclusiva statale e regionale.

Nel disegno originario del testo di riforma costituzionale, il Governo proponeva di assegnare allo Stato la facoltà «*di delegare, con legge approvata a maggioranza assoluta della Camera, l'esercizio della funzione legislativa (disciplinando al contempo l'esercizio delle funzioni amministrative corrispondenti), in materie o funzioni di sua competenza esclusiva - salvo alcune eccezioni per le materie di maggiore delicatezza sul piano istituzionale - alle regioni o ad alcune di esse, anche per un tempo limitato*»; tale previsione avrebbe sostituito «*quella in materia di regionalismo differenziato ai sensi dell'attuale articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di cui si prevede conseguentemente la soppressione*»<sup>105</sup>.

L'intenzione del Governo era quella di eliminare l'articolo 116 terzo comma e sostituirlo con una delega statale di competenze regionali.

---

<sup>100</sup> Come si ricordava nella relazione alla proposta S. 1998 di Pastore ed altri, il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che disciplina il complesso procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni, «*non appare più necessario alla luce della soppressione dell'elenco delle materie di competenza concorrente - che per la maggior parte, pertanto, vengono ad essere ricomprese nella sfera delle materie di competenza residuale delle Regioni*»; si v. la proposta S. 2030, del Senatore Del Pennino, nella cui relazione si spiegava che l'articolo 1 della proposta andava ad abrogare «*il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, in quanto, in seguito all'abolizione della legislazione concorrente, la previsione in esso contenuta non ha più significato*». In questo senso anche la relazione al testo di riforma C. 3707.

<sup>101</sup> Si veda la relazione che accompagna il d.d.l. S. 2544 (documento consultabile in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2544, XIV Leg., in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00078637.pdf>, 17 ottobre 2003, la parte citata nel testo è rinvenibile a p. 15).

<sup>102</sup> Secondo il modello inglese, per l'appunto, definito *devolution* (sul punto v., ad es., F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA - G. M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 304).

<sup>103</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 141.

<sup>104</sup> Si è parlato di potestà concorrente mascherata, visto che allo Stato sarebbero stati affidati la predisposizione, ad es. di «*disposizioni generali e comuni*», di «*disposizioni di principio*» che lasciavano intendere la presenza di una potestà concorrente (G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 264).

<sup>105</sup> «*Tale intervento [era] connesso alla parallela previsione della facoltà della legge statale di delegare materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato ad una o più regioni, contenuta nel nuovo comma quinto dell'articolo 117 della Costituzione. Tale soppressione non costituiva quindi una limitazione del possibile ricorso a forme e livelli differenziati di autonomia regionale, in quanto il procedimento eliminato [veniva] sostituito con lo strumento previsto dal citato articolo 117, quinto comma, che pot[eva] con maggior flessibilità attuare lo scopo che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di realizzare*». Questa parte è rinvenibile nella relazione che accompagnava il testo della riforma costituzionale presentata al Senato dal Governo Renzi, l'8 aprile 2014 (n. 1429) (rinvenibile in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 1429, XVII Leg., in <http://leg17.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00760060.pdf>, 8 aprile 2014).

Successivamente, vennero presentate diverse proposte di riforma costituzionale che miravano a mantenere, con alcune modifiche, il terzo comma dell'articolo 116<sup>106</sup>, altre che si proponevano di eliminare le regioni a statuto speciale e le province autonome equiparando tutte le realtà amministrative italiane<sup>107</sup> ed altre ancora che ricalcavano la proposta originariamente presentata dal Governo<sup>108</sup>.

Il Senato approvava, in sede di prima deliberazione, una proposta di riforma costituzionale in cui si riproponeva la previsione del regionalismo differenziato<sup>109</sup>, fino a risultare nella versione definitiva, approvata in sede di seconda deliberazione dalla Camera dei Deputati, che prevedeva ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, «*concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la*

---

<sup>106</sup> Si fa riferimento alla proposta S. 1416 (Monti e Lanzillotta) che modificava l'articolo 116 terzo comma nella parte in cui l'iniziativa delle regioni interessate doveva avvenire non più «*sentiti gli enti locali*», ma esplicitamente «*sentiti i Comuni*»; si v. anche la proposta S. 7 di Calderoli che aggiungeva un quarto comma all'articolo 116, il quale prevedeva che «*la legge dello Stato, sulla base delle intese di cui al nono comma dell'articolo 117 e su iniziativa delle regioni interessate, ratifica l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, di cui al terzo comma del presente articolo, alle regioni che abbiano istituito una Macroregione ai sensi dell'articolo 117, e garantisce loro l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite*», estendendo questa possibilità anche alle regioni a statuto speciale, visto che all'ottavo comma dell'articolo 117, di questa proposta di riforma costituzionale, si prevedeva che «*ciascuna regione, ivi comprese quelle a statuto speciale, può, con propria legge e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, deliberare intese federative con altre regioni che prevedano la costituzione di una Macroregione, l'individuazione dei relativi organi comuni, la definizione del loro ordinamento e l'individuazione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che esse intendano assumere ai sensi dell'articolo 116. La legge regionale di cui al presente comma è sempre sottoposta a referendum popolare e non è promulgata se non viene approvata con la maggioranza dei voti validi espressi nella consultazione referendaria. La legge produce effetti se l'approvazione del referendum è ottenuta con la maggioranza dei voti validi in ciascuna delle regioni costituenti la Macroregione*». Come si può leggere, questa riforma prevedeva l'istituzione di Macroregioni, inquadrata come intese federative. Identica proposta fu presentata alla Camera dei deputati (C. 758, dal deputato Giorgetti ed altri). Si v. inoltre il disegno di legge costituzionale, di iniziativa popolare S. 543, che era praticamente identico al testo presentato da Calderoli al Senato, con la differenza che non si faceva riferimento alle “Macroregioni” ma alle “Comunità autonome”. Anche la proposta C. 2423 presentata da Rubinato e altri prevedeva che «*forme e condizioni particolari di autonomia responsabile, concernenti le materie oggetto di autonomia speciale ai sensi del primo comma, possono essere attribuite alle regioni che presentino idonei indici di virtuosità sulla base di parametri oggettivi di fabbisogni e costi nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 119, su proposta della regione interessata, con legge dello Stato approvata da ciascuna Camera, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione stessa. Il Governo, entro un mese dal ricevimento della proposta della regione interessata, promuove l'intesa e, quando questa è conclusa, presenta alle Camere un disegno di legge per l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia responsabile*».

<sup>107</sup> Questa era la proposta S. 574 di Zanettin ed altri, che mirava ad eliminare interamente l'articolo 116 della Costituzione. Si v. anche la proposta presentata alla Camera, C. 582 (presentata da Palmizio), che prevedeva l'abrogazione dell'articolo 116 e degli statuti speciali regionali nonché l'accorpamento delle regioni; miravano ad eliminare l'intero articolo 116 la proposta C. 1953. Si v., al contrario, la proposta S. 1408 di Sonogo ed altri che voleva sostituire l'articolo 116 terzo comma con la previsione secondo cui «*le disposizioni dell'articolo 117 si applicano al Friuli Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige/Südtirol e alla Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste in quanto compatibili con i loro statuti speciali e le rispettive norme di attuazione*», con l'intenzione di aumentare l'autonomia delle regioni a statuto speciale.

<sup>108</sup> Questa era la proposta di Sacconi ed altri (S. 1406), che prevedeva l'abrogazione dell'articolo 116 terzo comma, ma aggiungeva contestualmente, all'articolo 117, che «*con legge bicamerale, al fine di valorizzare il principio di responsabilità, può essere delegata alle regioni o a determinate regioni, d'intesa con esse, l'esercizio della funzione legislativa nell'ambito della competenza esclusiva statale*».

<sup>109</sup> Il testo prendeva le mosse da un emendamento presentato in Commissione, che portò all'approvazione di un testo in Senato, in sede di prima deliberazione, l'8 agosto 2014 (n. 1429, v. in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, XVII Leg., in <http://leg17.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00800851.pdf>, 8 agosto 2014) in cui si prevedeva l'articolo 116 terzo comma, il quale così recitava: «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata*». Questo testo venne approvato, identico, anche dalla Camera (n. 2613), il 10 marzo 2015, in sede di prima deliberazione (v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613, XVII Leg., in <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0024290.pdf>, 10 marzo 2015).

*regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata»<sup>110</sup>.*

L'articolo 116 terzo comma prevedeva che l'iniziativa sarebbe potuta venire *anche* su richiesta delle regioni, facendo presumere che la richiesta sarebbe potuta pervenire anche dallo Stato. Inoltre, si sarebbe eliminata la maggioranza qualificata, richiesta invece ad oggi, per l'approvazione dell'intesa Stato-regione ad opera del Parlamento.

La riforma prevedeva che l'applicazione del terzo comma dell'articolo 116 si sarebbe esteso anche alle regioni a statuto speciale, nell'attesa di una riforma del loro statuto che adeguasse la loro specialità alla riforma costituzionale: la loro posizione nell'ordinamento, così facendo, veniva ad essere forse rafforzata<sup>111</sup>.

Una riforma che si poneva un'ottica di riaccostamento delle competenze, scardinando il sistema ideato dalla legge costituzionale 3 del 2001.

Se si considera anche la presenza della cd. *clausola di supremazia*, che avrebbe permesso al Governo di legiferare nelle materie non di sua competenza in base a criteri abbastanza ampi, si sarebbe, probabilmente, depotenziato ancor di più il ruolo delle regioni.

---

<sup>110</sup> Questo è il testo n. 2613-D approvato il 12 aprile 2016 dalla Camera in sede di seconda deliberazione (rinvenibile in CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613-D, XVII Leg., in <https://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0038060.pdf>, 12 aprile 2016), successivo alle altre approvazioni in sede di prima deliberazione del Senato (n. 1429-B, il 13 ottobre 2015) e della Camera (n. 2616-B, l'11 gennaio 2016), e successivo all'approvazione in sede di seconda deliberazione del Senato (n. 1429-D, il 20 gennaio 2016).

Le lettere richiamate dall'articolo 116, e riferite all'articolo 117, facevano riferimento alle seguenti materie: l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare; n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa, tutela e sicurezza del lavoro, politiche attive del lavoro, disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale, commercio con l'estero; s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, ambiente ed ecosistema, ordinamento sportivo, disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

<sup>111</sup> Alla loro specialità si sarebbe aggiunta l'opportunità, per l'appunto, di far ricorso ad ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. L'articolo 39, comma 13 delle "*Disposizioni transitorie*" prevedeva infatti che «*a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale*».



## BIBLIOGRAFIA

- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008.
- ANZON A., *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008.
- BARTOLE S., *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*, in *Giur. Cost.*, 2015.
- BERTOLISSI M., *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio Editore, Venezia, 2019.
- BIN R., *Le materie nel dettato dell’art. 116 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019.
- BOGGERO G., *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3 aprile 2019.
- CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- CARIOLA A. – LEOTTA F., *Articolo 116*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, 2006.
- CARLI M., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018.
- CAROLA A. (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D’Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, 1997.
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017.
- CUOCOLO F., *Bicamerale: atto primo*, Giuffrè, Milano, 1997.
- D’ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.
- D’IGNAZIO G., *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in DOMINICI D. – FALZEA G. – MOSCHELLA G. (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2004.
- DE SIERVO U., *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, I.
- MANGIAMELI S., *Il regionalismo e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.7
- MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012.
- MIELE G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, 1949.
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007.
- MORRONE A., *L’ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, Comunicazione, Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- MORRONE A., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione italiana*, in *www.federalismi.it*, 25 ottobre 2017.
- PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003.
- PIZZETTI F., *Brevi spunti di riflessione sull’esperienza di un trentennio di regionalismo*, in AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, Milano, 1997.
- PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996.

- RIZZONI G., *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quad. cost.*, 1990.
- RUGGERI A. – SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo» asimmetrico*, in *Rass. Parl.*, 2003.
- SALMONI F., *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in FERRARA A. - SALERNO G. M., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- TARLI BARBIERI G., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- VIESTI G., *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019.
- ZANON N., *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giuris. Cost.*, 2000, III.
- ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001.

#### SITOGRAFIA

- BOGNETTI G., *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corr. Giur.*, 2001, consultato in [www.studiolegale.leggiditalia.it](http://www.studiolegale.leggiditalia.it).
- BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE VENETO, *Legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014*, in [www.bur.regione.veneto.it](http://www.bur.regione.veneto.it).
- BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE LOMBARDIA, n. 17, in [www.consultazioniburl.serviziurl.it](http://www.consultazioniburl.serviziurl.it), 23 APRILE 2007.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Documento della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni*, Doc. XVIII-bis, X Leg., in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), 27 ottobre 1988.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui problemi di revisione dell'ordinamento delle regioni a statuti speciale in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, Doc. XVI-bis, X Leg., in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), 25 luglio 1991.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Progetto di legge. revisione della parte seconda della Costituzione*, XI Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 11 gennaio 1994.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613, XVII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 10 marzo 2015.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613-D, XVII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 12 aprile 2016.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 4862, XIV Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 ottobre 2004.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 4462, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 20 gennaio 1998.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5036, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 26 giugno 1998.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5181, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 28 luglio 1998.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5830, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 18 marzo 1999.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5874, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 7 aprile 1999.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5947, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 22 aprile 1999.

CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Articolato presentato dal Senatore D'Onofrio*, XIII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 22 maggio 1997.

CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997*, XIII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 30 giugno 1997.

CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti*, XIII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 4 novembre 1997.

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI TOSCANA, *Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Approvazione documento*, in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it).

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Approvazione del "Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di Ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione"*, in [www.serviziweb.csi.it](http://www.serviziweb.csi.it).

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, *Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1*, in [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it).

D'ATENA A., *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it), 29 novembre 2017.

FERRAIUOLO G., *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](http://www.federalismi.it), 28 ottobre 2015.

GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica del 16 novembre 1979*, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it).

GIROTTO D., *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14 dicembre 2018.

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Documento di indirizzo per attuare gli artt. 116, 117 e 119 Cost.*, 19 settembre 2006, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Intesa tra il Governo e la Regione sul percorso per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ex art. 117 u.c. Cost.*, 30 ottobre 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione – Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Proposta al Consiglio reg. di legge statale ex art. 116 u.c. Cost.*, 28 marzo 2006, *d'iniziativa Variati ed Altri*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione – Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Piemonte, DCR 209-34545 del 28 luglio 2008 "Testo unificato delle Proposte di deliberazione n. 341, 208, 273: Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte"*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

- MACCIOTTA G., *Federalismo differenziato e federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), n. 15/2017.
- MANGIAMELI S., *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it), 29 novembre 2017.
- MONTE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2019, 7 marzo 2019
- PARLAMENTO ITALIANO, *Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).
- PARLAMENTO ITALIANO, *Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).
- PIRAINO A., *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 aprile 2019.
- REGIONE LOMBARDIA. IL CONSIGLIO, *Banca dati delle leggi regionali. Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008 , n. 1*, in [www.normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it).
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 1429, XVII Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 8 aprile 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2544, XIV Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 17 ottobre 2003.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 274, XII Leg., 16 maggio 1994.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, XVII Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 8 agosto 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Modifiche di articoli della Parte II della Costituzione*, XIV Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 25 marzo 2004.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), n. 16, maggio 2018.
- TEGA D., *La dottrina come amica curiae*, in [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), 10 luglio 2015.
- TEGA D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it).