

Tra differenziazione e partecipazione: i nuovi percorsi delle autonomie. Una strada condivisa verso una maggiore uguaglianza?

1. *Il principio di differenziazione nelle autonomie*

Livio Paladin descriveva l'autonomia come: “una condizione di relativa indipendenza in cui certi enti od apparati si trovano nei confronti dello stato – persona (o degli organismi statali di governo); indipendenza alla quale corrisponde una sfera di autodeterminazione che non è liberamente avocabile da parte dello Stato, vale a dire una esclusiva competenza alla valutazione di una data cerchia di interessi, mediante l'esercizio di determinati pubblici poteri”¹. Ciò che è interessante rilevare è il fatto che la formula adottata da Paladin per descrivere il concetto di autonomia non contempla il carattere uniforme dei singoli enti autonomi. Per questa ragione, e per quanto verrà esplicitato nel presente contributo, chi scrive ritiene che le nozioni di *autonomia* e quella di *differenziazione* siano legate a doppio filo fra loro: il concetto di autonomia racchiude già di per sé il principio di differenziazione, il quale – a sua volta – rappresenta la *ratio* giustificatrice dell'attribuzione dello *status* “autonomico” ad una certa comunità territoriale².

Il binomio autonomia/differenziazione porta con sé ulteriori conseguenze applicative: la stretta connessione tra autonomia e riconoscimento

1. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 38-39.

2. R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, 442: “La seconda strategia di difesa della specialità dovrebbe muoversi su un terreno più ampiamente culturale. La vera stranezza, lo «scandalo» del sistema regionale non sta nella «specialità» di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella «ordinarietà» delle Regioni di diritto comune. È inutile parlare di autonomia se non ci si convince di questo semplice assioma: autonomia significa differenziazione, l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione”. V. anche D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettera dell'art. 116, co. 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Riv. AIC*, n. 1/2019, 264.

(e valorizzazione) delle differenze culturali naturalmente presenti negli Stati contemporanei³; la circostanza secondo la quale le autonomie territoriali hanno costituito e costituiscono tutt'ora il mezzo attraverso il quale si esprime la rappresentanza politica dei territori sub-nazionali⁴; il fatto secondo cui le autonomie territoriale svolgono una essenziale funzione di raccordo per colmare la distanza tra Stato e cittadini⁵.

Il verificarsi, da più parti del mondo, di istanze autonomiste richiedenti condizioni differenti di autonomia ha fatto sì che, ad oggi, si parli di un vero e proprio *trend differenziativo delle autonomie*⁶. Questa tendenza viene rappresentata da continue manifestazioni di volontà da parte di enti territoriali, già dotati di un assodato grado di autonomia, di ottenere condizioni di maggior potere da parte del governo centrale, anche in dissonanza e difformità rispetto alle altre unità “periferiche”. Pertanto, nell'approcciarsi all'analisi delle singole esperienze sotto riportate, saranno da tener a mente le direttrici applicative della cosiddetta *autonomia differenziata*⁷ e i suoi limiti. Il principio di differenziazione, infatti, trova il suo riferimento e perimetro nella dimensione solidaristica dello Stato costituzionale, la quale consta di due accezioni: una – per così dire – attiva, concepita come solidarietà in senso proprio⁸, l'altra passiva, intesa come responsabilità.

3. A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017; G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems: a comparative approach*, in AA.VV., *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution - Essays on Macau's Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China*, edit by J. Costa Oliveira e P. Cardinal, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009, 463-464.

4. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, 94-99.

5. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane. Dai livelli di governo agli anelli istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2016; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019.

6. G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems: a comparative approach*, cit., 461 e ss.

7. Con questa espressione si intendono i corollari applicativi esposti più in alto e cioè: il riconoscimento e la valorizzazione delle differenze culturali tra i vari *sub-national governments*; il ruolo di questi ultimi come “rappresentanze politiche” dei territori e la funzione di raccordo e rinsaldo tra cittadini e governo centrale.

8. Per quanto riguardo il principio di solidarietà come limite all'autonomia differenziata, si vedano: E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 24/2018; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4/2003.

Il principio di responsabilità, invero, non emerge così spesso nell'odierno dibattito sull'autonomia differenziata: tuttavia, esso costituisce uno dei presupposti fondanti la stessa autonomia⁹, dal momento che quest'ultima non potrebbe nemmeno essere concepita in assenza di "titoli" di responsabilità degli enti sub-statali¹⁰. Tuttavia, è da tener presente che tale principio non debba applicarsi esclusivamente ai corpi intermedi richiedenti maggiori e differenziate forme di autonomia ma, trattandosi di uno dei principi fondamentali dello Stato democratico, è necessario che esso si rispecchi anche nelle condotte del governo centrale e degli altri organi periferici, che non hanno manifestato volontà in tal senso. Questo poiché il meccanismo solidarietà/responsabilità è di tipo circolare¹¹: il principio di solidarietà, che si esplica nel dovere verso gli altri, si giustifica, dal punto di vista del diritto costituzionale e, prima ancora, del buon senso, se chi riceve – ossia diviene titolare di un diritto – diviene, anche, responsabile di ciò che ha ricevuto¹².

2. "Nuove condizioni e forme di autonomia"

La legge cost. n. 3/2001 ha modificato l'art. 116, Cost., introducendo nel nostro ordinamento il cosiddetto "*regionalismo differenziato*" o

9. Sul binomio solidarietà/responsabilità, quali facce della stessa medaglia, è di grande interesse il pensiero del Prof. Mario Bertolissi in M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015, 428: "Il testo costituzionale non è affatto generico e impreciso, come comunemente si sostiene, per la semplice e decisiva ragione che autonomia implica responsabilità; e quest'ultima esige che si individuino, tra le varie forme di finanziamento dei livelli sub-statali di governo elaborati dalla scienza delle finanze, quelli idonei ad affermare in concreto la responsabilità, verso gli elettori, da parte di chi governa".

10. K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2006, 751. Cfr. anche M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983.

11. G. BOSCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 127: "In questo quadro, la trama dei doveri acquisisce rilievo nell'ordito dei rapporti che i principi costituzionali instaurano tra persona, comunità e ordinamento in campo politico, economico e sociale, non esaurendosi peraltro la solidarietà nelle sue esplicitazioni doveristiche, trovando ulteriori forme di realizzazione in ambito istituzionale, sociale ed economico (penso ad es. a sussidiarietà, volontariato e mutualismo)".

12. M. BERTOLISSI, *L'Italia s'è desta. 7 proposte per riformare il Paese*, libreriauniversitaria. it edizioni, Padova, 2017, in particolare il capitolo IV, paragrafo 1.3., 92 e 94.

“*asimmetrico*” e collocandolo, non a caso, nella disposizione costituzionale dedicata alla specialità regionale. L’art. 116, co. 3°, Cost., contiene, infatti, la possibilità, per le Regioni a statuto ordinario, di ottenere “*ulteriori forme e condizioni di autonomia*”, limitatamente ad alcune materie di potestà concorrente contenute nell’art. 117 Cost., co. 3°, e a quelle residuali di cui al co. 4°, art. 117, Cost. Tuttavia, a distanza di 18 anni dalla riforma costituzionale, la disposizione in oggetto non ha – ancora oggi – ricevuto attuazione: ciò sembra riconducibile alla generale compressione patita dal regionalismo italiano, manifestatasi già a partire dagli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale, per opera dell’atteggiamento centralista dello Stato, avallato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In realtà, l’ordinamento costituzionale italiano, contemplando tra i principi fondamentali anche quello autonomistico e prevedendo la presenza di 5 Regioni a Statuto speciale, ha accettato, fin dalla sua nascita, la presenza di situazioni regionali diversificate. Tuttavia, ciò che si verificò nei fatti – e che fu sostenuto dalla primissima dottrina¹³ – fu differente: il rapporto Stato-Regioni rimase, per molto tempo¹⁴, caratterizzato da un notevole grado di sfiducia nella gestione periferica della *res publica* da parte del governo centrale, fortemente improntato alla massima uniformità del sistema-Paese¹⁵. Tale compressione – specie dal punto di vista finanziario – ha portato un notevole malcontento, in particolare, nelle Regioni settentrionali, il quale è culminato nella celebrazione dei

13. G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, volume su *Principi fondamentali - art. 1-12*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 277: “Non compiutamente inteso, all’inizio della vicenda repubblicana, per i pesi esercitati da un canto dalla persistente e accettata organizzazione centralistica dello stato e dall’altro dall’attaccamento (...) alla versione individualistica e liberale della libertà dei cittadini, [l’art. 5 n.d.r.] ha preso quota via via come ponte necessario tra la società e le sue strutture. E per vero, la dottrina, che ha commentato all’inizio la Costituzione, non ha conferito il rilievo che esso meritava come norma guida della lettura di tutta la Costituzione, perlomeno quanto alla parte in cui i principi di fondo debbono riflettersi sulle strutture dell’ordinamento. Esso è stato letto invece prevalentemente attraverso la lente, e storica e giuridica, delle autonomie locali intese in senso tradizionale, con conseguente mortificazione della carica davvero rivoluzionaria che il testo normativo celava nelle sue espressioni”.

14. E forse ancor’oggi.

15. A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, 903: “la ‘realtà’ (economica, sociale, antropologica, ecc.) dei territori del Bel Paese non è riuscita a incidere, almeno non a sufficienza, sulla politica che, per miopia o per presunzione, spesso ha preferito l’omogeneizzazione giuridica delle differenze, piuttosto che il riconoscimento e la valorizzazione delle diversità”.

referendum sull'autonomia indetti in Veneto e Lombardia il giorno 22 ottobre 2017, che hanno attivato il procedimento previsto dalla disposizione costituzionale.

Come si accennava, infatti, l'inserimento del co. 3° dell'art. 116, ad opera della riforma costituzionale del 2001, è rivelatore di una volontà di rafforzamento del principio di differenziazione e del pluralismo istituzionale: non è un caso, allora, che il costituente-riformatore abbia accostato la (più moderata) *autonomia differenziata* alla *specialità originaria* delle Regioni a Statuto speciale, facendo intendere una condivisione delle *rationes* delle due disposizioni coinvolte¹⁶ e animando il dibattito sul tema.

Un'accorta lettura dell'art. 116, co. 3°, Cost., consente, quindi, di rinvenire – nel percorso differenziativo – un mezzo per il rafforzamento del principio unitario, inteso come uguaglianza sostanziale dei cittadini nei loro diritti fondamentali e nei loro doveri inderogabili¹⁷. Seguendo questa direttiva, l'art. 5, Cost., rappresenterebbe l'equilibrio fra unità ed indivisibilità della Repubblica ed esigenze di differenziazione delle autonomie territoriali, motivo per cui lo stesso non può, poi, essere considerato il fondamento dello squilibrio strutturale fra *centro* e *periferie*.

Si ritiene, quindi, che le ragioni dell'unità non si ritrovino (esclusivamente) nella uniformità normativa dell'ordinamento, ma anche – e soprattutto – nella valorizzazione delle caratteristiche e delle esigenze dei diversi territori della Repubblica¹⁸. Così procedendo, l'art. 116, co.

16. D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2003.

17. Si ribadisce, inoltre, che è lo stesso art. 116, co. 3°, a rinviare alla disposizione di cui all'art. 119 Cost. A. RUGGERI, *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2015, 12-13: "Perché – si faccia caso al punto, di cruciale rilievo – unità ed autonomia (nella larga accezione, dietro prospettata) non hanno unicamente il senso che è spesso loro assegnato con riferimento alle più salienti dinamiche del potere, vale a dire quale rivendica di competenze da parte di questo o quell'ente e discapito di altri; hanno piuttosto un'ancóra più espressivo significato per i riflessi che dagli atti di esercizio delle competenze stesse si hanno a carico ovvero a beneficio dei diritti fondamentali". D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettera dell'art. 116, co. 3 Cost., conforme a Costituzione*, cit., 266: "L'attenta lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., infatti, consente senz'altro di inquadrare il regionalismo differenziato nella prospettiva di uno strumento di rafforzamento del principio unitario inteso come garanzia di un determinato uguale livello di diritti (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117 Cost., lett. m) sull'intero territorio nazionale".

18. "In altre parole, il quadro normativo richiamato non si presta a fondare sempre e necessariamente l'identità fra interesse unitario e uniformità normativa. E la differenziazione

3°, Cost., lungi dall'essere una disposizione potenzialmente lesiva dei principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., si rivela, invece, come momento attuativo della solidarietà (attiva e passiva) e della eguaglianza sostanziale, in un'ottica di crescita dei territori coinvolti e, quindi, di pieno sviluppo dei cittadini che nelle realtà regionali vivono, operano e si confrontano¹⁹.

3. *Il referendum veneto sull'autonomia come riconoscimento del ruolo dei cittadini*

Il Veneto è, per storia e tradizione, una Regione connotata da un forte spirito identitario e da una spiccata tendenza all'autogoverno derivante dall'esperienza della Repubblica Serenissima; sotto il profilo territoriale, esso, tra le Regioni del Nord-Est, è l'unico ad essere una Regione a statuto ordinario, confinante con due Regioni a Statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige). Dal punto di vista economico, il Veneto rappresenta una delle Regioni più produttive d'Italia e contribuisce in misura di circa il 10% alla formazione del PIL nazionale²⁰. Lo stesso non può dirsi per la spesa regionalizzata per abitante, che per la Regione Veneto ammonta (solo) ad euro 2.946,

regionale è essa stessa una proiezione dell'interesse unitario e della sua flessibilità quale risulta dalla configurazione prevista e prescritta dalla Costituzione. L'interesse unitario si rivela in grado di articolarsi nel merito e di adattarsi nella forma ai diversi contesti regionali e si restringe con diversa intensità nell'ordinamento di ciascuna autonomia speciale – avendo riguardo anche alle norme di attuazione – e, in prospettiva, di ciascuna autonomia ordinaria ponderata”. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 650.

19. “In territori differenti per caratteristiche fisiche, economiche, demografiche, sociali, culturali, un governo differenziato può allora risultare preferibile ad un governo accentrato laddove, combinato con un forte approccio nazionale e, perciò stesso, unitario, favorendo lo sviluppo e la garanzia di diritti in uno specifico territorio, favorisce anche lo sviluppo e la garanzia di diritti nell'intero Paese (*rectius* nelle parti del Paese più disagiate)”. In tal senso anche: A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1/2017, 26, afferma che il modello di regionalismo differenziato consente a tutte le Regioni: “di farsi carico esclusivamente degli interessi effettivamente e peculiarmente emergenti dai territori di ciascuna di esse, allo stesso tempo preservandosi l'ottimale appagamento degli stessi a mezzo di interventi statali adottati in via sussidiaria”.

20. Nel 2017, il PIL della Regione Veneto ha rappresentato quota 9,4% del PIL nazionale: <http://statistica.regione.veneto.it>.

posizionandosi al penultimo posto, seguita solo dalla spesa regionalizzata per gli abitanti della Lombardia²¹.

Fatte queste premesse, è – se non condivisibile – almeno comprensibile il fatto che la Regione Veneto abbia deciso di intraprendere il percorso attuativo dell'art. 116, co. 3°, Cost. e lo abbia fatto, anche, attraverso la proposizione di un referendum consultivo. Tuttavia – lo si evidenzia – i tentativi “veneti” di ottenere maggiori condizioni di autonomia, con il coinvolgimento diretto del corpo referendario, risalgono a ben prima della riforma del Titolo V del 2001: nel 1992, prima, e nel 2000, poi, la Corte Costituzionale ha stroncato la possibilità di celebrare un referendum consultivo prodromico ad una proposta di revisione costituzionale sull'autonomia regionale²². Le motivazioni a sostegno della prima declaratoria di illegittimità costituzionale si riferivano alla tutela dell'esercizio della funzione legislativa statale, poiché – secondo la Consulta – un referendum consultivo, sebbene non 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”²³. Nella seconda pronuncia, invece, in aggiunta al criterio formale sopra enunciato, la Corte evidenziava che gli effetti di un eventuale referendum consultivo avrebbero potuto produrre “un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva meramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione”²⁴, con l'ulteriore rischio che l'iniziativa referendaria regionale potesse strumentalizzare una parte del corpo elettorale, spingendo quest'ultimo in direzione opposta rispetto ai fondamenti costituzionali della Repubblica²⁵.

Circa 15 anni dopo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2015, si trovò ad affrontare nuovamente la questione – questa volta

21. I dati si riferiscono sempre al 2017, la fonte è la Ragioneria generale dello Stato: <http://www.rgs.mef.gov.it>.

22. Si tratta delle note sentenze nn. 470/1992 e 496/2000.

23. Corte cost., sent. n. 470/1992, punto 4 del *Considerato in diritto*.

24. Corte cost., sent. n. 469/2000, punto 6 del *Considerato in diritto*.

25. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015, 1141-1155; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibili*, in *federalismi.it*, n. 15/2015; O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivi*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019.

posta in piena vigenza dell'art. 116, co. 3°, Cost. – avente ad oggetto, oltre alla legge n. 16/2014²⁶, la legge della Regione Veneto n. 15/2014, che prevedeva la possibilità di indire un referendum consultivo, articolato in cinque quesiti prodromici ad iniziative legislative regionali, orientate ad ottenere una maggiore autonomia. Soltanto uno dei cinque passò il vaglio della Consulta, ossia quello che ricalcava il dettato dell'art. 116, co. 3°, Cost.: “Vuoi che alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”.

Con una parziale apertura rispetto alla sua precedente giurisprudenza, la Corte ha affermato, *in primis*, che “Il referendum è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo”²⁷, per poi concludere che “non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116, Cost.”²⁸, legittimando, in questo modo, lo svolgimento del referendum veneto sull'autonomia.

A ben vedere, la Corte costituzionale ha manifestato una palese apertura nei confronti del *regionalismo differenziato* e della possibilità che iniziative concernenti quest'ultimo siano anticipate da momenti consultivi che coinvolgono direttamente i cittadini²⁹: da questo angolo

26. La Corte costituzionale ha agevolmente dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 16/2015, contenente il quesito referendario sull'indipendenza del Veneto, per la palese violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost.

27. Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 5 del Considerato in diritto. Si vedano anche i contributi di E. ARBAN, *The referenda for more autonomy in Veneto and Lombardia: constitutional and comparative perspectives*, in *Perspective on Federalism*, n. 1/2018 e I. SPIGNO, *Constitutional Judges and Secession. Lessons from Canada... twenty years later*, cit.

28. Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 8.3 del Considerato in diritto.

29. E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in AA.Vv., *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2015, 317-327.

visuale, appare una chiara connessione fra il principio di differenziazione e quello di partecipazione. Al contrario, la Consulta non ha accolto la tesi della Regione Veneto, secondo cui le iniziative referendarie di tipo consultivo potessero essere incluse nel più ampio spettro della libera manifestazione del pensiero ai sensi dell'art. 21, Cost.

Il 22 ottobre 2017 si è svolto il referendum consultivo sulla possibilità di prevedere “ulteriori forme e/o condizioni di autonomia” per la Regione Veneto, il quale – provvisto di quorum strutturale del 50% degli aventi diritto al voto – ha registrato un'affluenza del 57,2% e il 98,1% dei voti affermativi. Alla luce di questo dato, pare potersi affermare che i cittadini residenti in Veneto hanno dimostrato un profondo interesse per la vita istituzionale, non solo, della propria Regione, ma del proprio Paese, avallando la teoria – densa di senso pratico – secondo cui la partecipazione a livello locale rinsalda il dialogo fra governati e governanti³⁰.

4. *Il percorso intrapreso dalla Regione Veneto (brevi cenni)*

Da questa iniziativa è scaturito il negoziato con lo Stato sfociato nella pre-intesa di cui si è precedentemente dato conto, ad ulteriore riprova dell'intimo legale tra principio di partecipazione e quello autonomistico, declinato nella direzione della differenziazione e del pluralismo.

Non potendo – in questa sede – soffermarsi sulle singole richieste regionali, ci si limiterà a dare conto di due circostanze, la prima di ordine fattuale, la seconda metodologica. *In primis*, dopo la celebrazione dei due referendum per l'autonomia svoltisi il 22.10.2017, il primo passo in direzione dell'attuazione dell'art. 116, co. 3°, Cost., è rappresentato dalla firma, avvenuta in data 28.02.2018, delle pre-intese ad opera dei Presidenti delle tre Regioni coinvolte e dal Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri: tali accordi preliminari hanno dettato i principi, i criteri e le materie per il

30. M. BERTOLISSI, *Referendum che porta a un bivio*, il Mattino di Padova, 27.09.2017: “Dunque, siamo a un bivio e conta poco quel che si poteva – ma non si poteva – fare e non si è fatto. Il bivio è il seguente: o si fa sapere al Parlamento e Governo che i cittadini del Veneto (non l'ente Regione) si attendono una attuazione della Costituzione coerente con i principi del pluralismo e dell'autonomia oppure si risponde che non interessa: votando no o stando a casa. Può piacere o non piacere, ma sarà così. Del resto, i cambiamenti che hanno lasciato una traccia profonda nel nostro ordinamento sono stati provocati dalle consultazioni referendarie”.

successivo perfezionamento delle intese e sembrano essere conformi al dettato costituzionale³¹. Non solo: le bozze di intesa offrono, anche, un interessante terreno di riflessione per quella concezione di “autonomia positiva”, che vede – nei luoghi di raccordo delle istituzioni, sinonimo di *partecipazione* – la soluzione attuativa della differenziazione³².

In secondo piano, il dato metodologico – che emerge già nelle pre-intese e che si ritiene di dover specificare, poiché è su di esso che si discute in dottrina – è quello attinente ai presupposti finanziari per l’attuazione del regionalismo differenziato: ossia il superamento del criterio della *spesa storica*, a favore di quello dei *fabbisogni standard*, in ragione di una reale attuazione del cosiddetto “federalismo fiscale”, di cui all’art. 119, Cost. Essendo parametrato in ragione delle risorse effettivamente utilizzate per lo svolgimento funzioni amministrative, lo strumento dei costi standard consente di verificare direttamente la correlazione tra autonomia sostanziale e autonomia finanziaria differenziata, senza ricadere in logiche meramente rivendicative³³ e attuando *in concreto* i principi di solidarietà e uguaglianza, nell’ottica della piena responsabilizzazione di chi gestisce il denaro pubblico³⁴.

Le iniziative perpetrate dalle Regioni suddette – e, in particolare, quella della Regione Veneto³⁵ – sono la chiara espressione del malcontento generale delle Regioni settentrionali, rispetto all’atteggiamento centripeto del Governo. In termini costituzionali la rottura effettiva dell’unità della Repubblica è già avvenuta, con gravi ripercussioni dal punto di vista della coesione sociale all’interno del Paese. Preso atto di ciò, è indispensabile che l’ordinamento stesso rinvenga, al suo interno, gli strumenti e i mezzi necessari al fine di salvaguardare l’indivisibilità della Repubblica: il regionalismo differenziato, nell’ottica qui abbracciata,

31. Si veda A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa della Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il governo Gentiloni*, in www.issifra.cnr.it, 21 marzo 2018.

32. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit.

33. C. TUBURTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in federalismi.it, n. 7/2018, 333.

34. M. BERTOLISSI, *Comunicato stampa Giunta regionale Veneto del 6 marzo 2019*, Venezia, in www.regioni.it: “In ottavo luogo, mina l’unità e indivisibilità della Repubblica il criterio della spesa storica, fonte di inefficienze, sperpero di pubblico denaro e di irresponsabilità, cui non si è mai voluto derogare”.

35. Per un dettagliato resoconto sulla vicenda autonomistica della Regione Veneto si vedano: P. SANTINELLO, *Verso l’autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, 1191 e ss.

rappresenta un modello in concreto adottabile per poter ri-equilibrare la bilancia del sistema-Paese³⁶.

5. *Differenziazione e partecipazione: alla ricerca dell'uguaglianza sostanziale*

Dall'analisi – seppur sommaria – delle esperienze ripercorse in questo breve contributo sono emersi due dati oggettivamente riscontrabili: che effettivamente sia in atto una volontà di *differenziazione* e che questa tendenza vada di pari passo con consultazioni referendarie nei confronti dei “cittadini” dei singoli territori coinvolti. A tener assieme le due cose sta il principio del pluralismo, applicato ai modelli istituzionali: differenziazione, solidarietà e uguaglianza non sono e non possono essere principi in contrasto fra loro. Come spesso accade, le criticità e le distorsioni avvengono nella concretezza delle misure – legislative e non – che vengono realizzate dagli attori istituzionali coinvolti.

In questa prospettiva, sembra, a chi scrive, che un attento e calibrato dosaggio dei principi summenzionati possa (e – forse – debba) costituire una valida alternativa al rilancio costituzionale di un Paese³⁷, specialmente in un tempo – come questo – in cui si registra una crescente sfiducia, soprattutto da parte dei più giovani, nelle istituzioni, causata dall'immobilismo che contraddistingue, in particolar modo, il sistema italiano.

Il superamento del regionalismo dell'uniformità³⁸ è un processo e come tale va direzionato per raggiungere uno scopo costituzionalmente tutelato, avendo sempre a mente quale siano le condizioni di partenza³⁹. L'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost., potrebbe realizzare

36. In questo senso: L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, 92-94.

37. E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e independentismi alla prova del costituzionalismo*, cit., in particolare si veda il par. 4, 323 e ss.

38. G. DE RITA, in *Prefazione* a M. MARCANTONI - M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, Roma, 2013, 47.

39. A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO - J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 53: “Ciò può accadere se si verificano una serie di condizioni ma prima ancora se vi è una comune e reciproca convinzione, che l'unità del

– in concreto – un re-bilanciamento dei poteri e delle competenze, esercitate, nei fatti, dallo Stato centrale, in favore delle Regioni e, in favore, quindi, dei cittadini: le Regioni, infatti, rappresentano, dopo i Comuni, gli apparati amministrativi con cui il cittadino si confronta quotidianamente e, in base ai quali, elabora la propria idea (e opinione) dello Stato⁴⁰.

Così facendo, si potrebbe intraprendere un percorso che, da un lato, consentirebbe di diminuire il *gap* istituzionale tra lo Stato e i cittadini, dall'altro, avendo individuato più specificatamente gli organi titolari delle competenze e avendo fatto coincidere questi con le Regioni, si aumenterebbe il grado di responsabilizzazione di tutte le istituzioni coinvolte (sia lo Stato, che le Regioni), nell'ottica attuativa dell'art. 2, Cost., declinato come binomio solidarietà-responsabilità⁴¹. Oltre a responsabilizzare i pubblici uffici, si concretizzerebbe, inoltre, un recupero dell'azione amministrativa, in termini di efficienza, la quale – per prima – è unità di misura per verificare la tutela sostanziale dei diritti fondamentali del cittadino. Ciò che, infatti, è stato confutato, ad opera dell'esperienza, è che l'uniformità istituzionale e/o legislativa non “garantisce affatto l'uguaglianza dei cittadini”⁴², ma è foriera di discriminazioni ingiustificate, poiché estromette il contesto sostanziale dalla valutazione giuridica⁴³.

sistema è assicurata non già *malgrado* ma *grazie* alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento”.

40. S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, cit., 190: “Nella società, pertanto, non è un fine, ma un mezzo, uno strumento, un apparato di realizzazione. Il fine è l'uomo, l'individuo, la persona, l'unità prima e irriducibile, la sola unità di misura”.

41. M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit.

42. J.B. AUBY, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in AA.Vv., *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cura di L. Vandelli, G. Gardini e C. Tubertini, Rimini, Maggioli, 2017, 343 e ss. A tale proposito si veda anche la sentenza del *Conseil Constitutionnel* francese del 23 gennaio 2014, n. 687: “le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que (...) la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit”.

43. “Rapporti rispetto ai quali l'imprescindibile ponderazione tra principi non è sufficiente ad afferrare le dinamiche reali; e che soltanto in parte è determinata da diversità di regole, mentre è largamente condizionata dalle condizioni sostanziali, a partire dalla disponibilità e dalla allocazione di mezzi finanziari, beni, competenze, personale, ecc. Ad affrontare la questione sostanziale, dunque, non basta affermare astrattamente principi di eguaglianza e neppure «livelli essenziali» omogenei, ma creare le condizioni perché le prestazioni siano effettive e adeguate, nella quantità, nella qualità, nelle modalità e nei tempi di erogazione”: L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, cit., 93. M. BERTOLISSI, *Le fondamenta delle*

Alla luce di questa esperienza si è potuto constatare che le richieste di maggiori condizioni di autonomia nascono da sentimenti popolari territorialmente definiti, più o meno istituzionalizzati, che desiderano far conoscere alla autorità centrale la *propria opinione* sulle esigenze del *proprio territorio*⁴⁴. Ed è in questo frangente che viene in rilievo la partecipazione dei cittadini. Laddove, infatti, lo Stato non sia in grado o non riesca a percepire il dato reale proveniente dai territori, è lo strumento partecipativo che può cogliere ed evidenziare le peculiarità e le esigenze delle comunità sub-statali, naturalmente differenti fra loro⁴⁵. Così operando, l'istituzione-Stato riattiverebbe il circuito democratico, molto spesso danneggiato, con i propri cittadini⁴⁶ e, grazie all'attuazione del regionalismo differenziato, farebbe intervenire *ad hoc* l'ente regionale "competente".

Si può, quindi, affermare che differenziazione e partecipazione condividono un obiettivo comune, ossia quello di colmare il *gap* istituzionale fra governanti e governati, fra classe dirigente e cittadini, fra il Palazzo e il Paese reale⁴⁷. Entrambi i principi, infatti, abbassando

reforme, il Piccolo, 25 marzo 2010: "Senza risorse non ci sono libertà e diritti effettivi; non ci sono eguaglianza e solidarietà".

44. Sul punto si veda: G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2019, 1-2: "L'esperienza sembra aver avvalorato la tesi per cui i cd. referendum per l'autonomia siano non soltanto inidonei a sortire effetti giuridici immediati in ordine all'attivazione dell'iter di differenziazione e, a maggior ragione, anche rispetto alla definizione dei contenuti delle eventuali intese da stipularsi tra Giunta regionale e Governo, ma siano anche forieri di instabilità nei rapporti istituzionali, in primis tra i diversi organi coinvolti nel procedimento e, più in generale, anche tra enti territoriali, *rectius* tra Stato e Regioni".

45. Mi sia concesso rinviare a F. DONÀ, *Contemporary dynamics of sub-national governments and Courts: a challenging shared path*, cit., 194: "At the same time, the ITCC identified the main function of the referendum in the democratic representative system, which is that – in fact – of "vivifying representation", not because the choices made by referenda have to support those made in the representative seats, but because the referenda serve to prevent the implosion of the system of political delegation, when it is no longer able to record and satisfy the questions from below".

46. M. BERTOLISSI, *L'Italia s'è desta*, cit., 91-92: "Il cortocircuito lo si può – lo si deve – interrompere recuperando, ascoltandola, *la voce dei cittadini*: si tratta di evitare che il popolo si trasformi in plebe. Vale la pena di rendere attivi gli *istituti di democrazia diretta* e di individuare in concreto quali sono le attese di chi cerca lavoro e di chi lavora". Sul ruolo della partecipazione popolare nelle riforme istituzionali si veda: A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

47. Si veda M. BERTOLISSI, *L'Italia s'è desta. 7 proposte per riformare il Paese*, cit., 30, ove l'autore afferma: "Si è interrotto il collegamento tra governati e governanti, i quali sono convinti di possedere qualità che non hanno e di poter infliggere impunemente,

il livello a cui devono essere prese – o comunque discusse – certe decisioni, avvicinano le istituzioni (e la politica) ai cittadini, in applicazione del più vivace pluralismo istituzionale⁴⁸. I concetti di autonomia locale e partecipazione sono così intimamente connessi che, sino dalla discussione in Assemblea Costituente⁴⁹, è emersa una certa predilezione per l'utilizzo degli strumenti della democrazia diretta nell'ambito locale, seppur con teorie e posizioni differenti⁵⁰. Infine, la lettura combinata dei due principi consente, non solo, di riattivare il circuito democratico – spesso interrotto – fra cittadini e istituzioni, ma anche di rinsaldare la portata dei diritti fondamentali di questi ultimi, *in primis*, il diritto alla libera manifestazione del proprio pensiero⁵¹.

A queste condizioni – che vedono regionalismo differenziato e partecipazione popolare come motori delle riforme istituzionali – si può forse

razionalizzando a modo loro i dati dell'esperienza, sofferenze che l'uomo qualunque dovrebbe pacificamente metabolizzare. Ma non è così e non può essere così”.

48. Seppur con riferimento alle fattispecie di cui agli articoli 132 e 133, Cost., la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 453/1989, ha affermato che questi ultimi si rifanno ed esplicitano “il principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano”. Tale principio “è comunque desumibile dal contesto dell'intero Titolo quinto della seconda parte della Costituzione”, dovendosi considerare “connaturato all'articolato disegno delle autonomie in senso pluralista”. Infatti, il principio pluralistico rappresenta “uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia” e, “nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti territoriali riconosco per ciò stesso la particolare importanza che in tale quadro riveste il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda il loro assetto istituzionale”.

49. Cfr. gli interventi di T. PERASSI, in Att. Ass. Cost., II Sottocomm., 27 luglio 1946, 11 e 31 luglio 1946, 66-67; R. LACONI, in Atti Ass. Cost., II Sottocomm., 17 gennaio 1947, 1647, G. UBERTI, in Atti Ass. Cost., II Sottocomm., 17 gennaio 1947, 1643; E. LUSSU, II Sottocomm., 20 gennaio 1947, 1661; U. TERRACINI, in Atti Ass. Cost., II Sottocomm., 13 dicembre 1947, 697.

50. Senza pretesa di esaustività, cfr. P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 1987; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 1/2001; M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Riv. Le Regioni*, n. 6/2002; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *federalismi.it*, n. 11/2016.

51. In particolare, questa tesi, che fu sostenuta dalla Regione Veneto, a mezzo del suo difensore avv. prof. Mario Bertolissi, nel giudizio sulla legittimità della legge veneta sull'istituzione del referendum per l'autonomia, non fu condivisa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 118/2015).

scorgere una via per arrivare ad un “regionalismo dell’uguaglianza”, che determina uno sviluppo in tal senso anche sul piano nazionale⁵².

52. M. BERTOLISSI, *Il Piccolo*, 22 ottobre 2015: “Eguaglianza non solo non è sinonimo di egualitarismo, ma lo contraddice, perché l’eguaglianza vera si coniuga con il pluralismo. Ciò che è plurale esige, per definizione, che sia rispettata, sempre, l’autonomia. Livio Paladin si può dire sia stato il fondatore del diritto costituzionale regionale (al quale ha dedicato un manuale rimasto insuperato), che ha inteso da par suo: secondo la prospettiva di chi sa salvaguardare, ad un tempo, l’unità e il più ampio decentramento dei poteri locali, che avrebbero dovuto agire secondo l’ottica dell’autogoverno responsabile”; L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, cit., 94: “A queste condizioni, l’eguaglianza tra i cittadini può cessare di rappresentare un richiamo astratto e indefinito, per acquisire la valenza concreta di un equilibrio dinamico da costruire sulla base di logiche e strumenti volti a garantire un nucleo fondamentale unitario di diritti, ma anche della varietà di esigenze e istanze legate ai territori”.

