

Autonomia differenziata e partecipazione popolare

di

Francesca Donà*

SOMMARIO: 1. L'esigenza di comprendere i nuovi fenomeni autonomistici: oltre il "tipo di Stato" – 2. Partecipazione e differenziazione come archetipi della forma democratica – 3. L'autonomia come differenziazione – 3.1. Le "nuove condizioni e forme di autonomia" dell'art. 116, 3° co., Cost. – 3.2. La devolution "ad hoc" – 4. La partecipazione popolare come veicolo delle autonomie – 4.1 I referendum scozzesi: tra cooperazione e intese – 4.2. La centralità del ruolo dei cittadini nelle dinamiche autonomistiche – 5. Partecipazione e differenziazione: il superamento dell'uniformità ad opera dell'uguaglianza?

1. L'esigenza di comprendere i nuovi fenomeni autonomistici: oltre il "tipo di Stato".

Oggi giorno, le autonomie locali stanno attraversando un momento di notevole e creativa evoluzione. I cambiamenti che le coinvolgono determinano uno sviluppo multiforme, e in parte imprevedibile, degli assetti territoriali degli Stati implicati in questi fenomeni, tale da mettere in discussione la portata applicativa delle stesse categorie tradizionali utilizzate dalla dottrina gius-pubblicista. Infatti, alla luce dei repentini cambiamenti in atto e dei nuovi modelli prospettatisi davanti agli occhi del giurista, parrebbe opportuno condurre l'indagine giuridica "non forzando la realtà, ma attenendosi ad essa e costruendo sui dati più salienti e caratteristici dalla realtà offerti"¹. Ciò non significa il totale abbandono delle categorie classiche, ma piuttosto

* Dottoranda di ricerca presso l'Università degli Studi di Padova.

¹ G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, 93 e ss.

la loro revisione, il *check up* della loro rispondenza – che mai può essere totale – al dato reale².

In questa prospettiva, sono gli strumenti del diritto pubblico comparato³ a poter offrire spunti particolari nell'individuazione dei nuovi percorsi intrapresi dalle autonomie sub-statali, permettendo l'accostamento di ordinamenti giuridici apparentemente molto distanti fra loro.

Il concetto di autonomia si presenta come carattere ricorrente sia negli Stati federali che in quelli regionali e si contraddistingue per la verticale distribuzione del potere di indirizzo politico e di potestà normativa/legislativa. Per questa ragione, la dottrina – ormai da qualche tempo – ha formulato il concetto di Stato “autonomico”⁴ o “composto”, che tende ad unificare i modelli di Stato federale e regionale, ricomprendendo, al suo interno, tutti quegli ordinamenti formati da enti caratterizzati da autonomia organizzativa, normativa e politica: senza abbandonare integralmente le categorie tradizionali, si è giunti alla conclusione che vi sia una significativa attenuazione dei tratti distintivi dello Stato federale da quello regionale⁵.

² È tale prospettiva che adopera – e ha sempre adoperato – il Presidente Emerito della Corte costituzionale, Paolo Grossi; si veda, ad es., P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti* in *Riv. Trim. Diritto e Procedura civile*, 2006, 383-384: “La scelta che si impone, scelta coraggiosa ma necessaria, è discendere da quel piedistallo falsante e adottare come nuovo angol d’osservazione non più la maestà dei poteri sovrani bensì la realtà plurale, composita, complessa della società dal basso, da un osservatorio più ravvicinato, si può raggiungere una visione complessiva e oggettiva del fenomeno giuridico, che prima ancora di essere caratterizzato dalla statualità, si connota per una intima socialità, prima ancora di esprimere lo Stato, esprime quel complesso assai ampio di valori e di interessi rappresentato dalla società civile come fatto globale”; M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015, 73, ove egli cita: M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983: “ammessa l'esistenza di una pluralità di dogmatiche, è essenziale che la dogmatica prescelta non mortifichi la propria vocazione sistematica nel caso in cui si accorga che le trasformazioni storiche sono tanto rapide da non consentire più alle sue costruzioni di essere nuove e utili

³ A. HARDING, P. LEYLAND, *Comparative Law in Constitutional Contexts*, in www.lumsa.it, 331; G. TIEGHI, *Fiscalità e diritti nello Stato costituzionale contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2012, 72.

⁴ A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2000, 3.

⁵ G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in tempi di transizione*, in federalismi.it, n. speciale 2/2017, p. 6: “Le dinamiche che stanno interessando il federalismo e il regionalismo sembrano mettere in crisi alcuni criteri distintivi a cui la dottrina era pervenuta, sia con riferimento al processo istituzionale di formazione dello Stato, sia per quanto concerne l'individuazione degli elementi

In particolare, nello Stato federale il criterio impartito dal *centro* alle *periferie* è quello di una sostanziale uniformità tra le stesse⁶, tesa a mantenere una salda unificazione tra territori aventi storia e tradizioni differenti, all'interno della quale le forme *speciali* di autonomia erano limitate a casi eccezionali. Con riferimento, invece, agli Stati regionali, il problema scaturito dal binomio uniformità/differenziazione non si poneva in via principale, dal momento che l'autonomia concessa alle *Regioni* era circoscritta e poco influente nelle dinamiche istituzionali (ad eccezione di particolari ipotesi legate a ragioni di ordine storico-geografico). Tanto premesso, sembrava ragionevole affermare che il criterio dell'uniformità e dell'omogeneità relativo ai *sub-national governments* fosse comune sia alle esperienze federali, sia quelle regionali⁷.

Allo stato attuale dei fatti, in realtà, le nuove dinamiche intraprese dalle entità sub-statali, appartenenti ad ambedue i *genua*, hanno scatenato un'autentica rivisitazione degli assetti territoriali, con particolare riferimento al principio di differenziazione delle autonomie, corollario applicativo del pluralismo istituzionale. Ciò che infatti – ora – non si ritrova è il criterio dell'uniformità (applicabile sia agli Stati membri, sia alle Regioni), il quale sembrava essere il collante degli ordinamenti *composti*. Se da una parte – quella dello Stato federale – l'uguaglianza formale delle prerogative degli Stati membri era preconditione dello Stato federale stesso; dall'altra, per le "Regioni" non era immaginabile discutere di differenziazione poiché il raggio di autonomia che queste possedevano era di minima portata. Ad oggi, invece, il

sintomatici caratterizzanti ciascuno dei due tipi di Stato"; A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, n. 16/2018, 3: "(...)modelli così ricostruiti, pur derivando dalla *descrizione* dei connotati effettivi degli ordinamenti oggetto d'esame, tendono ad assumere una connotazione *prescrittiva, dogmatica*, orientando (o pretendendo di orientare), nei discorsi di chi ne fa uso, i processi di produzione o d'interpretazione del diritto"; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi giuridici comparati*, cit., 325-333.

⁶ P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, Il Mulino, Bologna, 1998, 18 ss.; A. ANZON DEMMING, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 51; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Riv. AIC*, n. 4/2014, 2.

⁷ Con questo non si intende prendere posizione sulle ragioni alla base della formazione degli Stati federali, piuttosto che di quelli regionali, ma soltanto constatare che, all'interno delle dinamiche istituzionali, non si rilevavano – fino a qualche decennio fa e aldilà di alcune eccezioni – particolari movimenti a favore della differenziazione tra Stati-membri e/o tra "Regioni".

paradigma della differenziazione sembra contraddistinguere sia alcuni Stati federali, ma, soprattutto, molti Stati regionali e tale affermazione è provata dalla diretta osservazione delle esperienze dei vari ordinamenti⁸: ciò rende il federalismo e il regionalismo connotati da caratteri sostanzialmente comuni⁹, motivo per cui, se sulla carta tali definizioni riescono ancora a reggere, alla prova dei fatti esse appaiono irrimediabilmente ridimensionate¹⁰.

2. Partecipazione e differenziazione come archetipi della forma democratica.

Ciò premesso, anche le considerazioni svolte nel precedente paragrafo rappresentano in ogni caso dei postulati, ovvero delle deduzioni successive rispetto ad una preliminare affermazione di principio, la quale è da rinvenirsi nel termine *federalismo*, il quale merita di essere ulteriormente approfondito.

Il concetto di *federalismo* viene comunemente usato per descrivere – come già ribadito – una particolare conformazione politico-territoriale di un ordinamento, dal punto di vista del diritto pubblico. In realtà, la parola *federalismo*, come è ben

⁸ Basti pensare per gli Stati federali alla Germania, alla Svizzera, al Canada e, per quanto riguarda gli Stati Uniti al caso della California; mentre per le esperienze regionali basi guardare al caso spagnolo, britannico, italiano, belga, ecc. A tale proposito: C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, 26: “Ciò significa che il problema del rapporto tra unità e differenziazione non è un fenomeno esclusivo di quegli ordinamenti giuridici che si definiscono federali ma, al contrario, è presente in qualsiasi comunità politica: il federalismo è la tendenza, o il processo, o ancora la tensione volti ad assicurare che la modalità di distribuzione del potere sia tale da conciliare le due categorie – diverse ma non contrapposte – dell’unità e della differenziazione”. Sul punto si veda anche il contributo di: E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 24/2018.

⁹ A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, 13. Cfr. anche A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

¹⁰ P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Riv. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 9/2005, 43: “In un’analisi degli ordinamenti contemporanei però, non possiamo più fare riferimento a modelli monolitici quali Stato federale, Stato unitario accentrato o Stato Regionale (Stato unitario decentrato) perché nella realizzazione di questi modelli si sono avute una serie di varianti che, quasi in una sorta di osmosi dei criteri ordinatori da un modello ad un altro, non ci consentono oramai di riferirsi a prototipi. Muovendosi in quest’ottica, la classificazione tradizionale Stato federale, accentrato o regionale diviene perciò insufficiente a cogliere le complessità e le sfaccettature dei fenomeni in atto: principi o strumenti degli ordinamenti federali pervadono Stati unitari tradizionalmente accentrati, così come ordinamenti federali finiscono con l’adottare istituti o strumenti che ricordano il vecchio Stato accentrato”.

noto, deriva dal latino *foedus*, "patto", inteso come interazione solidale tra due parti. Questa accezione è stata ripresa più volte da Silvio Trentin¹¹, che ha inteso il federalismo come *struttura per partecipare*¹². Struttura, ossia *modus operandi*, e partecipazione, ovvero coinvolgimento delle parti interessate. Si potrebbe anche dire che il principio federalista, il quale contiene il concetto di autonomia, coincide con l'instaurazione di un primo rapporto dialettico con l'altro, attraverso il riconoscimento di quest'ultimo. L'autonomia, che rappresenta il governo di sé stessi, tramite il concetto di federalismo, riconosce il governo degli altri e lo rispetta. E questo incontro può avvenire solo ad opera dell'accordo, dell'incrocio dei consensi, ossia del *foedus*.

In questa primitiva fase – che sconfinava nella filosofia del diritto – è possibile rinvenire gli archetipi della *partecipazione* e della *differenziazione*, intese nell'ottica del principio personalistico, che impone di riconoscere l'altro nella sua naturale e preziosa diversità e che esalta il pluralismo delle idee¹³.

¹¹ S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, Gangemi, Roma, 2006, 202-203: "Poiché la vita secondo Diritto ha come supporto l'autonomia – l'autonomia della persona e la corrispondente autonomia dei centri di determinazione della volontà collettiva – lo Stato non può essere concepito che come il regime delle autonomie, cioè come il regime che, per conservando circa la sua ragion d'essere un carattere rigidamente monista, rimane allo stesso tempo essenzialmente pluralista circa la sua struttura, la sua costituzione organica".

¹² G. GANGEMI, *Presentazione a S. TRENTIN, La crisi del diritto e dello Stato*, Gangemi, Roma, 2006, 31-32: "Nella pratica del federalismo come struttura per partecipare, le forme della partecipazione sono due, cui corrispondono due diverse istituzioni nella Federazione: 1) la rappresentanza che decide di tutte le questioni per le quali la cittadinanza non ha interesse a farsi attiva (...); 2) la partecipazione della unità federate a una decisione che è sentita delegabile e presuppone la costruzione di una generica struttura di partenariato basata sulla sussidiarietà orizzontale e che Trentin chiama Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie. Ed infatti: S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, Gangemi, Roma 2006, 197: "L'ordine dello Stato non può che essere l'ordine che consente il coordinamento e l'integrazione reciproci, anche in opposizione di norma scritta, di tutti gli ordini attraverso i quali si organizza la vita della Società territoriale che trova nello Stato la sua unificazione". È il cosiddetto "ordine delle autonomie".

¹³ Corte Suprema del Canada, Parere 20 agosto 1998, 256-257: "Finally, we highlight that a functioning democracy requires a continuous process of discussion. The Constitution mandates government by democratic legislatures, and an executive accountable to them, "resting ultimately on public opinion (*Saumur v. City of Quebec, supra, at p. 330*). At both the federal and provincial level, by its very nature, the need to build majorities necessitates compromise, negotiation, and deliberation. No one has a monopoly on truth, and our system is predicated on the faith that in the marketplace of ideas, the best solutions to public problems will rise to the top. Inevitably, there will be dissenting voices. A democratic system of government is committed to considering those dissenting voices and seeking to acknowledge and address those voices in the laws by which all in the community must live".

Tali considerazioni, se riferite al panorama del diritto pubblico, si possono applicare alle dinamiche *centro-periferie* delle quali si discute in questo contributo. Secondo questa prospettiva, lo Stato *composto*¹⁴ include *ex se* il metodo di governo collaborativo, cui si accosta immediatamente il principio di partecipazione, primo collante di un ordinamento intrinsecamente democratico. Tuttavia, la riduzione della prospettiva *federalista* alla mera dimensione territoriale di articolazione/spartizione del potere¹⁵ ha trascurato l'intima connessione tra federalismo, partecipazione e collaborazione. Questa direzione di pensiero, che discende direttamente da un'analisi spuria dei termini utilizzati, merita di essere recuperata attraverso un'opera di spietata valutazione della realtà dei fatti¹⁶.

Il rinvenimento del legame fra differenziazione delle autonomie e partecipazione è rinvenibile anche nella nozione di *autonomia positiva*¹⁷. Nella prima metà del novecento, l'autonomia degli enti sub-statali era intesa in senso "negativo", come non intromissione dello Stato centrale nelle competenze dei primi; dopo la seconda guerra mondiale, invece, cominciò ad affiorare in dottrina il concetto di autonomia positiva, il quale descrive il ruolo di partecipazione dei corpi intermedi ai processi decisionali, che trascendono gli ambiti di competenza locali, ma che comunque incidono su di questi ultimi. Le due accezioni, tuttavia, non si escludono l'un l'altra, anzi: la coesistenza di entrambe può essere provata ad opera dell'esperienza e, in particolare, dell'esperienza britannica in tema di *devolution*. L'autonomia positiva, infatti, è il presupposto logico del *federalismo* o *regionalismo di cooperazione* che individua, nei luoghi del dialogo, le occasioni di confronto istituzionale fra i

¹⁴ Cioè sia lo Stato federale che quello regionale.

¹⁵ In Italia, in modo particolare.

¹⁶ "(...) il diritto, quello genuino, nasce inarrestabilmente dalla storia, dall'economia, dalla realtà sociale effettivamente sentita dalla gente e non ha consistenza durevole se formulato, sia pure con piglio autorevole e voce grossa, da comandi normativi (meno che mai da raffinate teorie) che si distaccano troppo da cose, persone, vicende concrete, sino ad oltrepassare quello che può dirsi il 'punto di non ritorno'. Il punto oltre il quale più o meno lentamente, ma inevitabilmente, il diritto 'debole' si disgrega": A. GUARINO, *La coda dell'occhio*, Cedam, Padova, 2009, 8, citato in M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., 341.

¹⁷ Sul punto si veda: O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017.

diversi “piani” di governo¹⁸. Ed è proprio nell’ottica del dialogo con l’altro, sia che esso sia il potere centrale o qualsiasi altro soggetto pari-ordinato o subordinato all’interlocutore, che riaffiora la prospettiva della differenziazione, in grado di *tener assieme* territori e comunità aventi tradizioni e culture diverse, nella logica ultima del pieno sviluppo della persona umana¹⁹. Perciò, attraverso l’analisi comparata dell’esperienza italiana e di quella britannica, si è potuto constatare che i corpi politici intermedi, detentori di autonomia, si inseriscono nel dialogo fra cittadini e autorità centrale, facendosi latori delle istanze dei cittadini e determinando in concreto l’operatività della *forma di Stato*.

Ciò premesso, è interessante notare che, nei sistemi di *common law*, i quali non utilizzano, né conoscono le categorie di *Forma di Stato* e di *Tipo di Stato*, la relazione *State-citizen* è individuata nel concetto di *Constitution*²⁰. Sebbene il passaggio dalle due definizioni utilizzate negli ordinamenti di *civil law* a quella unitaria di matrice anglosassone possa, *prima facie*, sembrare una banale questione di lessico, alla luce delle esperienze esaminate, esso diventa foriero di una diversa concezione della *State-citizen relation*, poiché quest’ultima, invece che essere incasellata in definizioni

¹⁸ In Italia, il concetto di autonomia positiva è rinvenibile nel principio di leale collaborazione e nell’ideazione del sistema delle Conferenze. Tuttavia, ciò non è sufficiente a garantire un dialogo autentico fra il Governo centrale e le Regioni. Cfr. D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, 27: “Non è infatti l’autonomia negativa, ma è l’autonomia positiva, il regionalismo cooperativo, ossia la partecipazione ai processi decisionali che si svolgono al di sopra del soggetto autonomo e che si riverberano sulla sua condizione, il fattore che potrebbe garantire rapporti più equilibrati tra centro e periferia e contrastare sia le tendenze espansive del centro, sia certe spinte centrifughe”.

¹⁹ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, intervento al XXXIII Convegno AIC “La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale”, Firenze 16-17 novembre 2018: “Per questo, tornando infine alle prospettive di sviluppo dell’assetto delle autonomie repubblicane, differenziazione e cooperazione non possono essere disgiunte e l’asimmetria istituzionale, giustificata dalla prima delle due esigenze indicate, deve continuare a trovare il proprio orizzonte di senso nei principi dello Stato sociale di diritto, primo fra tutti quello della solidarietà interterritoriale”.

²⁰ Infatti, nella concezione britannica, la Costituzione “also regulates relations between the State and the individuals”: A. RILEY, P. SOURS, *Common Law Legal English and Grammar*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 72. Inoltre, con lo stesso termine, la dottrina anglosassone include due “constitutional axes”: il primo è il rapporto “*State vs the Citizen*”, mentre il secondo è la relazione “*Centre vs the Locality*”: R. HOLME OF CHELTENHAM, *The changing British Constitution, Checks and Balances*, Acts of the Conference of Comparative Public and European Law Association, Università di Bari, 29-30 Maggio 2003, 568. Mi si permetta anche di rinviare a F. DONA’, *Contemporary dynamics of sub-national governments and Courts: a challenging shared path*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, 184 e 202.

che non riescono a cogliere appieno il dato reale, è direttamente ricondotta al nucleo fondante dell'ordinamento, ossia la *Constitution*.

3. L'autonomia come differenziazione.

La definizione di "autonomia" data da Livio Paladin, intesa come "relativa indipendenza"²¹, è valevole – ancor' oggi – per raffigurare la condizione, in generale, dei *sub-national governments*²². Come è facile intuire, la formula adottata da Paladin per descrivere il concetto di autonomia non contempla il carattere uniforme dei singoli enti autonomi. Appare allora in maniera più nitida che le nozioni di *autonomia* e quella di *differenziazione* siano legate a doppio filo fra loro: il concetto di autonomia contiene quello di differenziazione, il quale – a sua volta – rappresenta la *ratio* giustificatrice dell'attribuzione dello *status* "autonomico" ad una certa comunità territoriale²³.

La combinazione autonomia-differenziazione porta con sé ulteriori ricadute applicative: l'intima connessione tra autonomia e riconoscimento (e valorizzazione) delle differenze socio-culturali naturalmente presenti negli Stati contemporanei²⁴; la

²¹ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 38-39, secondo cui l'autonomia è: "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"

²² Con questa espressione si intende ricomprendere tutti gli enti territoriali sub-statali, dotati di un certo grado di autonomia politico-legislativa.

²³ 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 R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, Relazione al Convegno di Torino "A che punto è l'autonomia regionale differenziata?" del 20 aprile 2017, in www.robertobin.it, 1 e 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.

²⁴ 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*

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-nazionali²⁵; l'essenziale funzione di raccordo svolta dalle autonomie sub-nazionali per colmare la distanza tra Stato e cittadini²⁶.

Le diverse 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" ha fatto sì che si possa parlare di un vero e proprio *trend differenziativo delle autonomie*²⁷.

Nell'approccio analitico delle singole esperienze sotto riportate, saranno, quindi, da tener a mente le direttrici applicative della cosiddetta *autonomia differenziata*²⁸ e il suo perimetro. Il principio di differenziazione, infatti, trova il suo riferimento e limite nel principio di solidarietà.

Resumption of Sovereignty by China, edit by J. Costa Oliveira e P. Cardinal, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2009, 463-464; v., anche, B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Editori Vari, 2003.

²⁵ M. S., GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, IV, 15-30 novembre 1948; M. BERTOLISSI, *L'Italia s'è desta. 7 proposte per riformare il Paese*, libreriauniversitaria.it edizioni, Padova, 73; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, 94-99.

²⁶ 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?*, cit., 2.

²⁷ G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems: a comparative approach*, cit., 461 e ss.: "The development of asymmetric regionalism and the establishment of the principle of autonomy of territorial communities represent two elements of modern constitutional systems. Unquestionably, this trend is innovative when compared to the previous federal experiences. The ongoing devolution processes reveal different characteristics with respect to the impulse favoring federalization, which promoted the establishment of important liberal and welfare states during the nineteenth and the twentieth centuries"; v., anche: A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994; A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003; A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, cit. e E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, cit.

²⁸ 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.

La solidarietà, invero, consta di due accezioni: una – per così dire – attiva, intesa come solidarietà in senso proprio²⁹, l'altra passiva, concepita come responsabilità. Il secondo³⁰ di questi due profili è molto spesso ignorato nell'odierno dibattito (anche mediatico) sull'autonomia differenziata: tuttavia da esso non si può prescindere, perché rappresenta uno dei presupposti cardine della stessa nozione di autonomia³¹, dal momento che quest'ultima è ontologicamente inconcepibile in assenza di "titoli" di responsabilità degli enti periferici³². In ogni caso, è bene ricordare che tale principio non va applicato esclusivamente ai corpi intermedi richiedenti maggiori e differenziate forme di autonomia ma, trattandosi di uno dei principi fondamentali dello Stato democratico, anche al governo centrale e agli altri enti sub-statali, che non hanno manifestato volontà in tal senso. Il meccanismo solidarietà/responsabilità è, infatti, di tipo circolare³³: il principio di solidarietà prende forma nel dovere verso gli altri ed è giustificato, dal punto di vista del

²⁹ . Per quanto riguarda il principio di solidarietà come limite all'autonomia differenziata, si vedano: E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, cit.; 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 e R.TONIATTI, *L'autonomia regionale: 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.

³⁰ Che secondo non è in termini di importanza.

³¹ 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*, cit. p. 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".

³² K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2006, 751: "viene enfatizzato il profilo della responsabilità intesa come corollario e principale vantaggio del sistema autonomista, nell'ottica di un controllo sociale diffuso preordinato ad aumentare l'efficienza dell'attività degli enti rappresentativi"; cfr. anche M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Cedam, Padova, 1983.

³³ 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)".

diritto costituzionale³⁴, se chi riceve – ossia diventa titolare di un diritto – diviene, anche, responsabile di ciò che ha ricevuto³⁵.

3.1. Le “Nuove condizioni e forme di autonomia” dell’art. 116, co. 3°, Cost.

L’art. 116, co. 3°, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 3/2001, ha previsto la possibilità, per le Regioni a statuto ordinario, di ottenere “*ulteriori forme e condizioni di autonomia*”³⁶, 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.

Il conseguimento dell’autonomia differenziata rappresenta l’esito di un meccanismo volontario, eventuale, partecipato e consensuale che costituisce una deroga all’assetto costituzionale tradizionale³⁷. In questa sede, tuttavia, non si intende soffermarsi sugli aspetti tecnici e procedurali della disposizione in esame, quanto piuttosto cercare di riflettere – alla luce dei recenti sviluppi sul tema e senza alcuna pretesa di esaustività – sul significato della norma costituzionale, la quale contempla una pregevole opportunità di attuare il principio della *differenziazione* nell’ambito autonomistico.

In primis, preme rilevare che, a distanza di 18 anni dalla riforma costituzionale, l’art. 116, co. 3°, Cost., 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. Dopo un periodo di “fibrillazione” a cavallo degli anni ’90 e 2000, in cui furono approvate le Leggi “Bassanini”, la legge cost. n. 1/1999 e, per l’appunto, la legge cost. n. 3/2001, lo svilupparsi del regionalismo italiano subì un forte

³⁴ E, ancor prima, del buon senso.

³⁵ Si vedano le parole di M. BERTOLISSI, in particolare in *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio editori, Venezia, 2019, 111 e in *L’Italia s’è desta. 7 proposte per riformare il Paese*, cit., in particolare il capitolo IV, paragrafo 1.3., 92 e 94.

³⁶ Art. 116, co. 3°, Cost.: “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119”.

³⁷ 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*, cit.

rallentamento a causa dell'atteggiamento centralista perpetrato dal Governo centrale e avallato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale³⁸. La Consulta, anche a ragione della crisi economica, agevolò una smisurata espansione della competenza statale del "coordinamento della finanza pubblica", che incise profondamente sul concreto assetto dell'autonomia delle Regioni ordinarie³⁹. La compressione delle prerogative regionali – specie dal punto di vista finanziario – ha portato un notevole malcontento, in particolare, nelle Regioni settentrionali, culminato nella celebrazione dei referendum sull'autonomia indetti in Veneto e Lombardia il giorno 22 ottobre 2017, di cui si parlerà nel paragrafo 4.2. A seguito di queste vicende e delle conseguenti richieste di attuazione dell'art. 116, co. 3°, Cost., da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, si è riaperto, in Italia, il dibattito sul regionalismo differenziato⁴⁰.

³⁸ Il trend centralista adottato dalla Corte Costituzionale è, ormai, un dato di fatto: V. BARSOTTI, P.G. CARROZZA, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 194; M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono punti di vista*, cit., in particolare si veda il cap. 9, par. 8 "La giurisprudenza costituzionale"; L. VIOLINI, A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012; G. CARBONI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici*, in *Le Regioni*, n. 4/2011; R. TOSI, *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Le Regioni*, n. 4/2016 e 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*, cit., 638.

³⁹ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 8.

⁴⁰ Dopo una prima fase corrispondente all'approvazione della riforma costituzionale, il dibattito dottrinale sul tema si era acuito negli anni 2007-2009 in corrispondenza alla predisposizione di un disegno di legge governativo per l'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost., a seguito delle trattative avviate dalle Regioni Veneto e Lombardia. A tale proposito si vedano i contributi pubblicati in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008: R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*; G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali. Nonché: A. ANZON DEMMIG, *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e la recente riforma tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, 2006; A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *federalismi.it*, n. 22/2006; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 61/2007, e *La problematica attuazione del**

Vale forse la pena di riflettere, allora, sul ruolo che potrebbe rivestire l'art. 116, co. 3°, Cost., all'interno dei rapporti istituzionali fra lo Stato e le Regioni e, nei termini su esposti, rispetto alla relazione fra *governanti e cittadini*. Premesso che – nella prospettiva fin qui adottata – la nozione di autonomia comprende anche quella di differenziazione, sembra che l'ordinamento costituzionale italiano, contemplando tra i principi fondamentali anche quello autonomistico⁴¹ e prevedendo la presenza di 5 Regioni a Statuto speciale, abbia, fin dalla sua nascita, accettato la presenza di situazioni regionali diversificate: non è un caso, infatti, 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 coinvolte⁴². Tuttavia, ciò che si verificò nei fatti – e che fu sostenuto dalla primissima dottrina⁴³ – fu differente: il rapporto Stato-

regionalismo differenziato, in *federalismi.it*, n. 1/2008; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità regionale" alla luce del regionalismo differenziato come principio di sistema*, in *federalismi.it*, n. 23/2008. Per quanto consta, invece, il dibattito odierno, oltre agli Autori citati nel presente contributo, si vedano: R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017 e R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia differenziata: allegramente verso l'eversione*, *ivi*, 16 marzo 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazioni dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2/2018; E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018 e A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 21/2018.

⁴¹ Art. 5, Cost.: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

⁴² D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2003.

⁴³ 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

Regioni rimase, per molto tempo⁴⁴, 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-Paese⁴⁵.

Invero, ciò che ha animato il dibattito sul tema è stata ed è tuttora la necessità di trovare un punto di convergenza fra differenziazione e unità. Un'accorta lettura dell'art. 116, co. 3°, Cost., consente 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 inderogabili⁴⁶. Seguendo questo tracciato, la disposizione dell'art. 5, Cost., viene individuata come punto di equilibrio fra unità della Repubblica ed esigenze di differenziazione delle autonomie territoriali,⁴⁷. È in questa prospettiva che si ritiene

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".

⁴⁴ E forse ancor'oggi.

⁴⁵ 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"; 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, 606-607.

⁴⁶ 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'ancora 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". Sul rapporto tra spartizione delle competenze fra Stato e Regioni e diritti fondamentali si veda AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli - L. Trucco, Giappichelli, Torino 2014.

⁴⁷ 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*, cit., 649.

che le ragioni dell'unità non si debbano ritrovare (esclusivamente) nella uniformità normativa dell'ordinamento, ma anche – e soprattutto – nella valorizzazione delle diverse esigenze dei territori della Repubblica⁴⁸. Così ragionando, l'applicazione concreta dell'art. 116, co. 3°, Cost., si rivela il 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, lavorano e si confrontano⁴⁹.

Tuttavia, come anticipato nelle premesse, la ricerca giuridica non può essere condotta se non alla luce del *dato reale*. L'iter avviato dalle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna consente di misurare – seppur parzialmente, essendo la procedura ancora *in itinere*, – le affermazioni poc'anzi svolte.

Senza dubbio alcuno, le iniziative perpetrate dalle Regioni suddette – e, in particolare, quella della Regione Veneto⁵⁰ – sono la chiara espressione del malcontento generale delle Regioni settentrionali, rispetto all'atteggiamento centripeto del Governo, che ha comportato una innegabile compressione delle

⁴⁸ “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 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*, cit., 650.

⁴⁹ “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, unitario³², 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)”: D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettera dell'art. 116, co. 3 Cost., conforme a Costituzione*, cit., 267. In tal senso: A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1/2017, p. 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”.

⁵⁰ 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; L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017.

prerogative regionali, specialmente – lo si ribadisce – sotto il profilo finanziario. Questo si traduce, in termini costituzionali, in una rottura effettiva dell'unità della Repubblica, con gravi ripercussioni dal punto di vista della coesione sociale all'interno del Paese. Preso atto di ciò, è indispensabile che lo stesso ordinamento, che comprende sia lo Stato, sia i singoli cittadini, rinvenga gli strumenti e i mezzi necessari al fine di salvaguardare l'indivisibilità della Repubblica: il regionalismo differenziato, nell'ottica qui abbracciata, rappresenta un modello in concreto adottabile per ri-equilibrare la bilancia tra il potere centrale e le Regioni, che – non a caso – trainano l'economia dell'intero Paese⁵¹.

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 primo luogo, dopo la celebrazione dei due referendum per l'autonomia, vi è stata la firma, avvenuta in data 28.02.2018, delle pre-intese ad opera dei Presidenti delle tre Regioni coinvolte e del Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri: questi accordi preliminari hanno dettato i principi, i criteri e le materie per il successivo perfezionamento delle intese e sembrano essere conformi al dettato costituzionale⁵². Inoltre, le bozze di intesa offrono 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 differenziazione⁵³.

In secondo luogo, il dato metodologico – che compare 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: primo su tutti, superamento del criterio della *spesa storica*, a favore di quello dei *fabbisogni standard*⁵⁴. Lo strumento dei costi standard, poiché è parametrato in

⁵¹ In questo senso: L. VANDELLI, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, 92-94.

⁵² 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.

⁵³ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit.

⁵⁴ In ragione di una reale attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale", di cui all'art. 119, Cost.

ragione delle risorse effettivamente utilizzate per lo svolgimento funzioni amministrative, consente di verificare direttamente la correlazione tra autonomia sostanziale e autonomia finanziaria differenziata, senza ricadere in logiche meramente rivendicative⁵⁵ e dando concreta attuazione dei principi di solidarietà e uguaglianza, nell'ottica della piena responsabilizzazione di chi gestisce il denaro pubblico⁵⁶. In questa prospettiva, l'ordinamento italiano offre diversi e non banali spunti di riflessione in merito all'animata questione della differenziazione all'interno degli Stati composti, i quali meritano di essere approfonditi e analizzati anche nella più ampia esperienza comparatistica.

3.2. *La devolution "ad hoc"*.

Il caso del Regno Unito sfugge ad un facile inquadramento nei tradizionali criteri utilizzati dalla dottrina gius-pubblicistica⁵⁷: la natura dell'ordinamento britannico si rivela un terreno fluido⁵⁸ e l'unione delle quattro *nations* (Inghilterra, Scozia,

⁵⁵ C. TUBURTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *federalismi.it*, n. 7/2018, 333.

⁵⁶ 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".

⁵⁷ Sulle differenze tra *devolution* e sistema federale si veda: P. LEYLAND, *The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 1/2011, 253: "In terms of constitutional design, federalism and devolution have certain characteristics in common but at the outset there are important distinctions which also need to be made. The United States is frequently thought of as a prototypical federal system. Certainly, it was the first modern constitution to exhibit key federal characteristics which have been widely replicated in other constitutions. The core principle of separation of powers is employed equally at national and at state level. Indeed, there is an institutional-mirroring effect with the national institutions of president, Congress, and Supreme Court almost precisely replicated in each state by governor, state legislature, and a state supreme court, and with identical powers and functions granted to all the states that comprise the federation. Although the federation which comprises the United States of America has greatly expanded from the original thirteen states that declared independence, there has been a symmetrical approach to the conferment of powers and functions to the individual states. In fact, the majority of federal systems are symmetrical in their conception, and all federal systems have been conceived as part of a written constitution".

⁵⁸ Occorre qui solo ricordare che il Regno Unito è sprovvisto di una Carta costituzionale scritta: la *U.K. Constitution* è la risultante di un insieme di statuti, leggi, sentenze e consuetudini che costituiscono le fondamenta dell'ordinamento britannico e che regolano i rapporti tra i poteri dello Stato. Questa flessibilità è il terreno in cui è iniziato a crescere il germoglio della *devolution*. V., anche P. LEYLAND, *The Constitution of the U.K.*, Hart Publishing, Oxford, 2012, 2: "The constitution of the United Kingdom is unwritten/uncodified, in the sense that it is not contained in any

Galles e Irlanda del Nord) è, ancor'oggi, fortemente influenzata e modellata dalla storia delle singole realtà territoriali⁵⁹.

In questo sistema, permeato della tipica pragmaticità dei popoli anglosassoni, si sviluppa, sul finire del secolo scorso, l'esperienza della *devolution*, la quale è tradizionalmente definita come "*the transfer of powers from the ministers and Parliament to a subordinate elected body*"⁶⁰. Tuttavia, la questione era già nota partire dagli anni '70, durante i quali si accese un intenso dibattito costituzionale sul tema, che portò all'istituzione – ad opera del partito laburista – della *Royal Commission on the Constitution*, con il compito di riassumere le istanze provenienti dalla politica e dalla società civile in tema di *territorial government* e di formulare una relazione finale contenente le ipotesi di riforma strutturale dell'ordinamento britannico, considerato da tutti i commentatori "*an unitary State*"⁶¹. In ogni caso, già da allora, si preferì scartare l'ipotesi classica dello Stato federale e si diresse l'attenzione verso una devoluzione di poteri – dal centro alle *nations* – che tenesse conto delle singole condizioni di ciascuna di queste, in una prospettiva chiaramente aperta alla differenziazione. A seguito dell'emanazione del *Report* della *Royal Commission*, nel 1979, il governo laburista cercò di introdurre la prima legislazione in materia di *devolution* per il Galles e la Scozia, ma la riforma non passò il vaglio popolare a cui era stata sottoposta.

Dopo alcuni decenni di stallo, alla fine degli anni '90, sulla spinta del malcontento politico-sociale – soprattutto scozzese –, il governo britannico decise di indire due referendum, sempre nelle stesse *nations*, sulla possibilità di devolvere poteri e

single document, (...) it is relatively flexible, in the sense that any aspect can be changed by way of ordinary legislation and certain aspects can be modified by convention".

⁵⁹ "*There is no single definition of what constitutes the Union between the four nations of the United Kingdom. Unlike in most other countries, the essential components or elements of this Union have never been set down or codified*": *The Union and devolution*, House of Lords, Select Committee on the Constitution 10th Report of Session, 2015–2016, 9.

⁶⁰ V. BOGDANOR, *The new British constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009, 89; Cfr. anche P. LEYLAND, *The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution*, cit., 253 che così definisce il fenomeno devolutivo: "*More precisely, devolution may be defined as involving three elements: the transfer to a subordinate elected body, on a geographical basis, of functions at present exercised by ministers and Parliament.*"

⁶¹ Per una panoramica storica e giuridica della *devolution* britannica si veda: A. TORRE, *Il territorial government in Gran Bretagna*, Cacucci Editore, Bari, 1991.

competenze a quest'ultime. Le consultazioni referendarie ebbero esito positivo e, a seguito di queste, vennero emanati lo *Scotland Act* e il *Wales Act*, i quali istituirono, rispettivamente, lo *Scottish Parliament*⁶² e la *National Assembly for Wales*. L'Irlanda del Nord, a causa di conflitti interni, seguì un percorso parzialmente diverso, che comunque si concretizzò nell'emanazione del *Northern Ireland Act* e nell'istituzione della *Northern Ireland Assembly*.

Fin dalle prime battute, il trasferimento di poteri e di competenze realizzato con la *devolution* è avvenuto in maniera asimmetrica e differenziata per le tre entità periferiche coinvolte: l'assetto "finale" – che terminato non può dirsi perché il fenomeno devolutivo è in costante evoluzione – è la creazione di tre "regni" diversamente autonomi rispetto al potere centrale e di un quarto regno, l'Inghilterra, completamente avulso da questo processo (è la cosiddetta *West Lothian question*⁶³).

Il quadro iniziale della *devolution*⁶⁴ vedeva, da una parte, lo *Scottish Parliament*, titolare della potestà legislativa (e il Governo scozzese di quella esecutiva) su

⁶² I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex unalex?*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, 1270: "La necessità di avere un proprio organo legislativo era particolarmente avvertita anche per soddisfare un'altra esigenza di differenziazione. La Scozia si trovava, infatti, dall'Act of Union 1707 di fronte al seguente paradosso: aveva conservato, accanto alla propria religione, incarnata dalla presbiteriana *Church of Scotland*, un autonomo *legal system*. Con tale espressione si fa riferimento alle norme civili e penali, tanto di diritto sostanziale che processuale. Ebbene, tale fondamentale settore dell'ordinamento era andato nel corso dei secoli ossificandosi e sviluppandosi in modo del tutto disorganico".

⁶³ Sul punto si veda P. LEYLAND, *La multi-layered Constitution*, in *Le Regioni*, n. 1/2009, 19 e ss.

⁶⁴ A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, 155. Oltre ai contributi citati nel presente paragrafo per un più ampio approfondimento della devolution britannica si vedano: R. HAZELL, *Devolution and the Future of the Union*, in *Riv. The Constitution Unit*, in www.ucl.ac.uk/constitution-unit, 2016; R. RAWLINGS, *The Shock of the New: Devolution in the United Kingdom*, in AA.VV., *Aufgabenverteilung und Finanzregimes in Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und seinen Unterreinheiten*, NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001; P. LEYLAND, *L'esperimento della "devolution" nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 2/2000; S. TIERNEY: *Is a Federal Britain Now Inevitable?* in www.ukconstitutionallaw.org, 27.11.2014; S. TIERNEY, *Towards a Fair and Democratic Process? Regulating the Referendum on Scottish Independence*, in www.constitutionallaw.org, 26.08.2013; S. TIERNEY, *Giving with one hand: Scottish devolution within a unitary state*, in *International Journal of Constitutional law*, n. 4/2007; S. TIERNEY, *Solomon Grundy Does Constitutional Change: The Smith Commission Timetable to Transform the Scottish Parliament*, in www.ukconstitutionallaw.org, 31.10.2014; A. TOMKINS, *Confusion and Retreat: The Supreme Court on Devolution*, in ukconstitutionallaw.org, 19.02.2015; A. TORRE, "On devolution". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale*

numerose materie non riservate al Parlamento centrale di Westminster; dall'altra, l'Assemblea gallese con competenze limitate alla funzione normativa, ma non a quella legislativa in senso proprio⁶⁵; infine, l'Irlanda del Nord, la quale si trovava in una condizione simile a quella scozzese, ma con competenze, seppur in parte, differenti e senza una netta distinzione fra organo legislativo ed esecutivo⁶⁶. Dopo questa prima fase, la *devolution* britannica continuò a svilupparsi a discapito dei poteri delle istituzioni centrali⁶⁷: con lo *Scotland Act 2012*, prima, e con lo *Scotland Act 2016*⁶⁸, poi, la Scozia ottenne ulteriori materie di propria competenza e una notevole autonomia in campo finanziario; al contempo, i poteri dell'Assemblea del Galles si ampliarono fino ad arrivare alla piena potestà legislativa nelle materie devolute⁶⁹; l'Irlanda del Nord, invece, dopo aver attraversato un periodo burrascoso (2002-2007) nel quale l'Assemblea elettiva fu sospesa, si stabilizzò senza particolari e ulteriori sviluppi in senso autonomistico.

britannico, in *Le Regioni*, n. 2/2000; A. ZORZI GIUSTINIANI, *La metamorfosi dello Stato unitario: "decentralisation" francese e "devolution" britannica a confronto*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006.

⁶⁵ Tant'è che per il caso gallese si è parlato di "*executive devolution*": Cfr. P. LEYLAND, *The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution*, cit., 260: "*The most limited form of devolution was devised for Wales. Although Wales retained its distinctive language and culture when originally brought into the U.K., from the standpoint of law and administration it lacked Scotland's distinctive legal and education system and Wales was more integrated with England*"; si veda anche V. BOGDANOR, *Devolution in the U.K.*, cit., p. 209: "*The Government of Wales Act differs fundamentally from the Scotland Act in that it proposes a novel form of devolution, on hitherto untried in the United Kingdom. It confers executive but not primary legislative functions on a National Assembly for Wales, not a Parliament as with Scotland*". Cfr. R. RAWLINGS, *Delineating Wales: constitutional, legal and administrative aspects of national Devolution*, University of Wales Press, 2003

⁶⁶ P. LEYLAND, *Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis?* In *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010, 190: "*A major difference in comparison with Scotland and Northern Ireland was the distinct form of government, in the sense that the Assembly was originally only a body corporate or a collective repository of functions. There was no separate executive*".

⁶⁷ "*Devolution is a process, not an event*" è la celebre frase del Ron Davies, ex Segretario Generale del Galles: R. Davies, *House of Commons Debates, Hansard Volume, Session 1997-1998*, 21 gennaio 1998.

⁶⁸ I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex unalex?*, cit., 1269: "*Che cosa dunque è in grado di legittimare il nuovo assetto territoriale agli occhi degli scozzesi? La risposta è unanime: la capacità di portare avanti politiche distinte da quelle centrali. La devolution ha senso nella misura in cui esistono esigenze di differenziazione in seno alla Scozia e nella misura in cui le nuove istituzioni politiche risultino in grado di soddisfarle*".

⁶⁹ Fino al 2006, l'Assemblea nazionale gallese non era formalmente separata dall'Esecutivo gallese e fino al 2011 essa poteva legiferare sulle materie devolute solo previa autorizzazione, caso per caso, da parte del Parlamento di Westminster. Sulla *devolution* gallese si veda il contributo di: M. L. POZONE, *La devolution in Galles prima e dopo il Government of Wales Act 2006: cosa cambia?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6.9.2008.

Ciò che è interessante sottolineare è che la *devolution* si è posta sulla scena istituzionale britannica come una soluzione *ad hoc* di una specifica esigenza contingente: essa, infatti, non è il frutto di una logica di riforma e/o programmazione politico-istituzionale, ma di un consono adeguamento della situazione normativa a quella reale⁷⁰. Da questo angolo visuale, l'asimmetria della *devolution* britannica è stata ricalcata e parametrata in base al dato storico, politico e sociale dei territori considerati e in ragione della loro effettiva capacità di portare avanti determinate e specifiche politiche, in un approccio totalmente empirico, calibrato sulle singole esigenze delle *nations*, il quale, in ogni caso, ha lasciato aperte diverse questioni⁷¹.

L'attribuzione delle competenze, per esempio, è avvenuta nella logica delle "mansioni" in concreto svolte dalle già esistenti strutture amministrative

⁷⁰ P. LEYLAND, *The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution*, cit., 251-252: "The introduction of devolution under the new Labour government elected in 1997 was a radical constitutional change; however, it was not undertaken as part of a wider strategy of constitutional transformation. Rather, the package of measures contained in each devolution statute and subsequently ratified by referenda represented a distinct and pragmatic attempt to solve particular problems and aspirations associated with Scotland, Wales, and Northern Ireland".

⁷¹ È la prospettiva anglosassone della *law in the contest*. I. RUGGIU, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno Stato territoriale "a metà" tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, 1160 – 1161: "L'asimmetria descritta si spiega con l'approccio fortemente empirico che ha informato da subito la *devolution*: ciascun territorio ha, infatti, avuto l'assetto che richiedeva per risolvere i propri problemi. Tuttavia, questa volta il pragmatismo britannico, rischia di degenerare in un empirismo caotico. Non a caso le problematiche più recenti che ha dovuto affrontare la *devolution* britannica ruotano, in modo più o meno diretto, intorno a tale incompletezza originaria del disegno regionale. Con la sola eccezione della Scozia, il resto della geografia britannica è in continuo fermento: esiste una *English question*, una *Wales question*, una *Northern Ireland question* oltre che una più generale *constitutional question* che verte sul problema di come adattare le istituzioni centrali all'impatto della *devolution*". La cosiddetta *English* o *West Lothian Question* era stata già oggetto di dibattito nel Kildrandon Report della Royal Commission del 1979: "The grant of a measure of self-government to Scotland or Wales alone, with nothing comparable in the English regions, would produce a situation of intolerable anomaly and injustice. If Scotland and Wales continued to have representation at Westminster (as we unanimously recommend) Scottish and Welsh citizens would enjoy two votes one for a representative in their national assembly and one for a representative in the UK Parliament—to the Englishman's one, and the Scottish and Welsh assemblies would enjoy complete autonomy in the domestic functions devolved to them, while the English would be denied a similar autonomy in purely English affairs, which would continue to be determined by a Parliament including a large number of Scottish and Welsh members. In the view of the two of us who take a minority view this is unacceptable, and would be unacceptable to the English people", in www.heinonline.org.

decentrate, misurando – nell’effettività dei fatti – il loro grado di autonomia ed efficienza.

Complice di questo modo di procedere è stata, oltre all’approccio pragmatico tipicamente anglosassone, anche l’assenza di una Costituzione scritta a previsione dell’eventuale riparto di competenze tra lo Stato centrale e gli enti territoriali: in una prospettiva comparata, il grado di flessibilità dell’ordinamento britannico è senz’altro maggiore di quello italiano.

In ogni caso, appare chiaro come, nel caso britannico, la differenziazione – fra le singole autonomie territoriali – sia insita e connatura nell’origine e nella *ratio* stesse della *devolution*, con la totale immedesimazione del concetto di autonomia con quello di differenziazione. Tuttavia, come in precedenza anticipato, la creazione *ad hoc* di organi rappresentativi devoluti in Scozia, Galles e Irlanda del Nord ha posto non poche perplessità con riferimento al principio di uguaglianza, dal momento che la “regione” Inghilterra – lo si ribadisce – è totalmente estranea al fenomeno devolutivo: questa circostanza permette di riflettere sul rapporto fra differenziazione e principio di eguaglianza sostanziale e su come esso sia diversamente declinato a seconda delle caratteristiche concrete del modello autonomico posto in essere.

4. La partecipazione popolare come veicolo delle autonomie.

Il nesso fra differenziazione e partecipazione nelle dinamiche autonomistiche sembra farsi più nitido man mano che si procede all’analisi del dato reale: così come, per il caso italiano, vengono in evidenza i due referendum “preliminari” del 22 ottobre 2017 delle Regioni Veneto e Lombardia per ottenere l’applicazione dell’art. 116, co. 3°, Cost., in Gran Bretagna, si rinvengono le consultazioni popolari in tema di *devolution* (prima nel 1979, poi nel 1998), cui deve aggiungersi il referendum svoltosi nel 2014 per l’indipendenza della Scozia.

Alla luce di queste esperienze, si è potuto constatare che – molto spesso – 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*⁷². È il caso allora di riprendere quanto già anticipato nel par. 2: il federalismo, inteso – in senso ampio – come organizzazione “autonomica” di uno Stato, è concepito per favorire la collaborazione fra governo centrale ed enti periferici, nell’ottica della piena partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato⁷³.

Nella sostanza, si può 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 reale⁷⁴. Entrambi i principi, infatti, abbassando il livello a cui devono essere prese determinate – o comunque discusse – certe decisioni, avvicinano le istituzioni (e la politica) ai cittadini. A ben vedere, sia il principio di differenziazione, sia quello di partecipazione rappresentano i corollari applicativi del principio pluralista⁷⁵: questi ultimi sono così intimamente connessi che, sino dalla discussione in Assemblea

⁷² 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”. Cfr. anche D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2019.

⁷³ Si rinvia alle note nn. 17 e 18 del presente scritto.

⁷⁴ 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, 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”.

⁷⁵ 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”.

Costituente⁷⁶, è emersa – in dottrina – una certa predilezione per l'utilizzo degli strumenti della democrazia diretta nell'ambito locale, seppur con teorie e posizioni differenti⁷⁷.

La lettura combinata di questi 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 pensiero⁷⁸. Molte volte, infatti, gli strumenti partecipatori utilizzati non hanno efficacia vincolante nei confronti dell'ordinamento, ma *consultiva*: in questo modo ai cittadini residenti nei territori coinvolti dai processi autonomici viene data la possibilità di esprimere – attraverso il voto – la propria opinione in merito⁷⁹ e, allo stesso tempo, gli effetti della consultazione vengono mediati dalle successive ponderazioni e/o decisioni delle istituzioni regionali e centrali, con l'intento di vivificare gli istituti della rappresentanza⁸⁰.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Senza pretesa di esaustività, cfr. P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 1987 e *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 1/2001; N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992; M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010; 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.

⁷⁸ 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).

⁷⁹ I. SPIGNO, *Constitutional Judges and Secession. Lessons from Canada ... twenty years later*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2017, 127: "Secondly, there is a common constitutional trend toward the idea that the referendum is an instrument to allow people to take part in government or public policy decisions. It can also be an instrument capable of expressing a minority will, but this will cannot produce binding legal effects on the majority".

⁸⁰ Cfr. C. Cost., sent. n. 453/1989: "La possibilità di concorrere alla determinazione delle scelte delle quali si è destinatari, infatti, vivifica gli istituti della rappresentanza offrendo agli organi politici e amministrativi l'opportunità di un più stretto raccordo con le popolazioni amministrate". Mi sia concesso rinviare a F. DONA', *Contemporary dynamics of sub-national*

Pertanto, si tratterà ora di valutare quale sia il ruolo effettivamente svolto dalle consultazioni popolari nelle nuove dinamiche autonomistiche intraprese, in particolar modo, dalla Scozia e dalla Regione Veneto.

4.1 I referendum scozzesi: tra cooperazione e intese.

Nella *devolution* britannica, gli esempi di partecipazione popolare sono diversi, tant'è vero che le consultazioni referendarie tenutesi in Scozia e Galles nel 1979, seppur dall'esito negativo, rappresentano i primi passi mossi in favore delle autonomie territoriali. Interessante notare, fin da subito, che la decisione di sottoporre la proposta devolutiva ad un referendum (pre-legislativo e di natura, peraltro, vincolante) fu adottata dal governo centrale britannico, sotto il crescente malcontento dei partiti e dei movimenti politici locali e non fu oggetto di ricorsi giurisdizionali o particolari opposizioni.

Lo stesso avvenne per i due referendum del 1997, che segnarono l'inizio effettivo dell'esperienza devolutiva: anche in questo caso, si raggiunse un accordo politico e il Governo laburista indisse i referendum nei territori della Scozia e del Galles. Sotto il profilo qui esaminato, l'esperienza scozzese rappresenta un esempio concreto di sentita partecipazione alla vita istituzionale, sia territoriale, che nazionale: infatti, allo *Scottish Referendum* del 1997 si registrò un picco di affluenza pari al 60,13%, con il 74,29% dei votanti favorevoli alla creazione di un Parlamento scozzese con autonomia legislativa e finanziaria⁸¹.

Il secondo aspetto, rilevante ai fini che qui interessano, è sintetizzato nel *metodo collaborativo* adottato dai diversi soggetti istituzionali coinvolti, che è insito nel paradigma stesso della partecipazione. Invero, dopo che fu celebrato il referendum,

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". Si veda anche M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, 1390-1391.

⁸¹ A testimonianza del diverso percorso storico-politico del Galles, in quest'ultimo caso le percentuali furono nettamente inferiori: affluenza pari al 50,22% e votanti favorevoli in misura del 50,30%.

il Governo centrale britannico e gli Esecutivi delle *nations* siglarono un *Memorandum of Understanding*⁸², che conteneva, per il caso scozzese, la cosiddetta “*Sewel Convention*”.

Il *Memorandum of understanding* è chiaramente ispirato al principio di leale collaborazione, che si manifesta tramite la creazione e l’impiego di organi di raccordo centro-periferie e dei cosiddetti “*concordats*”⁸³, ossia accordi informali adottati per regolare – dal punto di vista pratico – le relazioni fra gli organi devoluti e le amministrazioni centrali. Dopo essere stato sottoposto agli organi esecutivi territoriali, il *Memorandum* è stato “preso in visione” dall’Assemblea legislativa gallese e – invece – approvato dal Parlamento scozzese⁸⁴: la necessità di una conferma ufficiale da parte degli organi legislativi devoluti evidenzia, in ogni caso, il bisogno di un formale procedimento legislativo in ordine a quanto stabilito nell’accordo.

Come poc’anzi accennato, all’interno dell’*agreement* è presente anche la *Sewel Convention*, la quale costituisce un vero e proprio “contratto” tra gli organi

⁸² Il *Memorandum* è una sorta di “*agreement*” siglato il 1.10.1999 tra gli esecutivi inglesi, scozzesi e gallese e successivamente, nel 2000, anche dal governo di Belfast. La natura del *Memorandum* è molto controversa, esso presenta la qualità di una convenzione costituzionale, ma lo stile e la formulazione tipici di una legge e, inoltre, si atteggia esso stesso a “fonte di produzione” di norme, quali quelle della *soft law*; osservato, invece, da una prospettiva esterna esso appare come uno strumento indispensabile e duraturo per completare il disegno territoriale della *devolution*. Per una puntuale disamina dei contenuti del *Memorandum* si veda I. RUGGIU, “*Devolution*” scozzese quattro anni dopo: “*the bones... and the flesh*”, in *Le Regioni*, n. 5/2003, 756-757.

⁸³ I *concordats* possono essere definiti come “accordi di natura inter-governativa” e non sono stati concepiti allo scopo di imporre vincoli legali, ma di incidere sull’azione amministrativa e sullo scambio di informazioni tra organi. Sulla natura non vincolante dei *concordats* si possono riportare le disposizioni dei primi quattro allegati al *Memorandum*: *Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues*: “*This concordat is not intended to constitute a legally enforceable contract or to create any rights or obligations which are legally enforceable. It is intended to be binding in honour only (par. B 1.2)*”; *Concordat on Financial Assistance to Industry* “*This concordat does not create any legal relations between the signatories nor any legal right to be consulted (par. C 4)*”; *Concordat on International relations*: “*The concordat is not intended to constitute a legally enforceable contract or to create any rights or obligations that are legally enforceable. It is intended to be binding in honour only (par. D 1.2)*”; *Concordat on Statistic*: “*This concordat is not intended to constitute a legally enforceable contract or to create any rights or obligations which are legally enforceable. It is intended to be binding in honour only (par. E 1)*”, in <http://www.gov.scot>. Cfr. anche veda J. POIRIER, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, in *Public Law*, Spring 2001, 11: “*Concordats are meant to govern the administrative relations between the central and devolved administrations (and possibly between devolved administrations)*”.

⁸⁴ Ad ulteriore conferma dell’asimmetria della *devolution*.

britannici e quelli scozzesi. La *Convention*⁸⁵ ha lo scopo di meglio specificare il significato della sezione 28, comma 7, dello *Scotland Act*⁸⁶, la quale afferma che la competenza legislativa dello *Scottish Parliament* non inficia il potere del Parlamento di Westminster di legiferare nelle materie devolute: la convenzione, d'altra parte, stabilisce che il Parlamento britannico, di norma, non possa legiferare sulle materie devolute alla Scozia senza il previo consenso del Parlamento scozzese⁸⁷. Grazie a questa impostazione, tesa al dialogo e al confronto, e ferme restando le materie attribuite al "centro", l'esperienza scozzese ha cercato di ricondurre il criterio di spartizione delle competenze al principio consensuale⁸⁸, garantendo così sia un elevato livello di raccordo tra la *governance* devoluta e quella centrale, sia una

⁸⁵ Così definita per via di Lord Sewel, il parlamentare londinese che l'ha proposta.

⁸⁶ *Scotland Act 1998, sec. 28 (7): "This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland"*.

⁸⁷ Come si vedrà a breve, dal 2016, questo meccanismo è formalmente previsto nello stesso *Scotland Act 2016, sec. 28(8)*, il quale prevede che: *"But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament"*. P. LEYLAND, *Constitutional Convention and the preservation of the spirit of British Constitution*, in *Riv. AIC*, n. 4/2014, 7-8: *"The assumption was that Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the devolved legislature of Scottish Parliament"*; cfr. I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, 1287: *"Con essa (la Sewel Convention N.d.R) Westminster si è assunto l'impegno a non legiferare in una materia devoluta, a meno che non ottenga il consenso del Parlamento scozzese"*; v. anche P. MARTINO, *La questione indipendentista scozzese: le nuove frontiere della Britishness*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2015, 426 e ss., ove pone l'accento sui profili problematici dell' "informalità" della *devolution*: *"Un'altra questione sulla quale la Commissione si è soffermata è l'esigenza di una formalizzazione dei rapporti tra gli Esecutivi substatuali e quello centrale: l'attuazione del progetto devolutivo, passata finora per canali informali assistiti dal Joint Ministerial Committee system, e dai Memoranda of Understanding e dai concordats supplementari, necessita di una urgente riforma del sistema di relazioni intergovernative da sottoporre a uno "much stronger and more transparent parliamentary scrutiny"*. Anche nel quadro dei rapporti del Regno Unito con l'UE, la Commissione raccomanda che i Ministri scozzesi partecipino attivamente ai negoziati britannici con l'UE in questioni attinenti alle materie devolute, che il loro consenso sia necessario alla loro definizione e che addirittura i Ministri scozzesi possano rappresentare il Governo britannico a Bruxelles in alcune circostanze".

⁸⁸ Sulla c.d. "definizione consensuale delle competenze" si veda I. RUGGIU, *"Devolution" scozzese quattro anni dopo: "the bones... and the flesh"*, cit., 767: *"La sua rilevanza è massima se si pensa che con essa si assiste all'introduzione «in via convenzionale» del principio di competenza il quale, ragionando conformemente alla teoria della sovranità parlamentare, non avrebbe patria nel Regno Unito"*.

buona efficienza della macchina amministrativa⁸⁹. Questo *modus operandi* esalta – ancor di più – il ruolo dei cittadini, poiché il voto popolare espresso in ordine alla creazione di un Parlamento “regionale” acquista un maggior valore, poiché esso si rinnova – in senso figurativo – ogni volta che il Parlamento scozzese si pronuncia sulle cosiddette *Sewel motions*, decidendo di dare (o meno) il consenso alle iniziative di Westminster.

La Scozia, territorio – per storia e tradizione – dalla particolare vocazione autonoma, si è resa protagonista anche di un'altra consultazione popolare, in ordine alla possibilità di diventare una nazione indipendente. Come è noto, il referendum scozzese, tenutosi il 18.09.2014, ha avuto esito negativo, ma ha attivato una serie di correttivi e sviluppi in direzione della realizzazione maggiori forme di autonomia per le istituzioni scozzesi⁹⁰. Oltre che maggior autonomia in campo fiscale e organizzativo, uno dei correttivi adottati è rappresentato dalla formalizzazione della *Sewel Convention*⁹¹; l'altro “effetto” tangibile e rilevante della *Devolution Max* è la previsione secondo cui il Parlamento e il Governo scozzesi sono organi “permanenti”, che non possono, cioè, essere aboliti se non in forza di una

⁸⁹ A proposito del regionalismo di collaborazione si vedano, ancora, D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., e : O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit.

⁹⁰ Sulla portata costituzionale del referendum scozzese del 2014, in particolare con riferimento al confronto con il caso spagnolo, si veda I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo di Scozia e Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, 86-87: “I fattori che rendono il caso scozzese un esempio di secessione democratica e di uso democratico del referendum sono i seguenti: il fatto che Londra ha sentito e applicato il “dovere di negoziare” quando lo *Scottish national party* ha vinto le elezioni nel 2011 (cosa che, invece, non ha fatto il Governo spagnolo); il fatto che la Scozia di fronte alla impossibilità tecnico giuridica di svolgere il referendum, non abbia forzato la mano svolgendolo comunque (come ha, invece, fatto la Catalogna), ma abbia mostrato *fair play* e chiesto e ottenuto l'autorizzazione al transito della competenza legislativa mancante da Londra; il fatto che si tratta di un processo lungo e meditato; l'esistenza di un'elaborata disciplina giuridica dei referendum contenuta sia nella legislazione nazionale britannica e precisamente (...); la presenza di una Commissione elettorale indipendente già operante da tempo; il suo essere supportato da un patto politico, l'Accordo di Edimburgo, che ha assicurato che tutte le parti, centrale e regionale, ne riconoscessero poi il risultato. Questi fattori hanno contribuito a sfatare «la cattiva reputazione dei referendum nella teoria politica e costituzionale» dove si ritengono «facilmente manipolabili dalle *elites* politiche e incapaci di garantire una deliberazione consapevole da parte dei cittadini» Alta dose di democraticità, *fair play* e riconoscimento dei limiti giuridici, equilibrio tra procedure rigorose e accordi politici, consenso tra i livelli di governo sono gli ingredienti che hanno fatto del caso scozzese un esperimento di successo”.

⁹¹ Vedi nota n. 91.

decisione del popolo scozzese, presa tramite consultazione referendaria, a conferma della centralità della *popular sovereignty*⁹². Ma v'è di più: questa "emancipazione" di poteri era già stata annunciata – dal governo – durante la compagna referendaria: con il *The Vow*, infatti, nel caso di vittoria del "No" al referendum sull'indipendenza scozzese, si promisero "nuove e più incisive condizioni di autogoverno di carattere devolutivo e un'estensione delle garanzie poste a tutela dei servizi sociali, in modo che, ma senza esplicitarlo formalmente, alla Scozia fosse attribuito un assetto quasi federale"⁹³. Ancora una volta, il ruolo del cittadino si è dimostrato essenziale e incisivo rispetto all'assetto politico-istituzionale in concreto adottato dai territori coinvolti in dinamiche autonomistiche, a conferma della naturale connessione esistente tra istanze partecipative e dinamiche autonomistiche⁹⁴.

4.2. La centralità del ruolo dei cittadini nelle dinamiche autonomistiche.

Con riferimento, invece, al percorso intrapreso dalla Regione Veneto, ciò che appare rilevante è la decisione di sottoporre l'avvio dell'*iter* ad una prodromica consultazione referendaria.

Ad onor del vero, i tentativi del Veneto di ottenere maggiori condizioni di autonomia, con il coinvolgimento diretto del corpo referendario, risalgono a ben prima della riforma del Titolo V: infatti, nel 1992, prima, e nel 2000, poi, la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi – in senso negativo – sulla possibilità di celebrare un referendum consultivo preliminare ad una proposta di revisione costituzionale sull'autonomia regionale⁹⁵.

⁹² Si veda G. CONTI, *Referendum scozzese tra parliamentary sovereignty e popular sovereignty*, in *Riv. AIC*, n. 3/2017.

⁹³ A. TORRE, *Una Costituzione sotto stress. Riflessioni sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, in *Riv. AIC*, n. 2/2017, 10.

⁹⁴ Cfr. E. HARRIS, *Redefining Parliamentary Sovereignty: the example of devolution referenda*, in *Perspective on Federalism*, n. 3/2011, in particolare il paragrafo 2.1. e P. LEYLAND, *Referendum, Popular sovereignty, and the territorial Constitution*, in AA.VV., *Sovereignty and the Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013, 159 e ss.

⁹⁵ Si tratta delle note sentenze nn. 470/1992 e 496/2000.

Le motivazioni della prima declaratoria di illegittimità costituzionale si riferivano alla tutela dell'esercizio della funzione legislativa statale, poiché – secondo il giudice di legittimità – 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”⁹⁶; nella seconda pronuncia, invece, oltre al criterio formale sopra enunciato, la Consulta sottolineava 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”⁹⁷, con il rischio che l'iniziativa referendaria territoriale potesse condizionare una parte del corpo elettorale, spingendo quest'ultimo in direzione opposta e contraria rispetto ai fondamenti costituzionali della Repubblica⁹⁸.

Nel 2015, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 118, si trovò ad affrontare nuovamente la questione – questa volta posta in piena vigenza dell'art. 116, co. 3°, Cost. – avente ad oggetto, oltre alla legge n. 16/2014⁹⁹, la legge della Regione Veneto n. 15/2014, che statuiva la possibilità di indire un referendum consultivo, articolato in cinque quesiti¹⁰⁰, preliminare alla richiesta di maggiore autonomia. Di questi

⁹⁶ Corte cost., sent. n. 470/1992, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁹⁷ Corte cost., sent. n. 469/2000, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁹⁸ È di questo parere M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit. Inoltre, si vedano anche 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 e O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ I quesiti proposti dalla legge veneta n. 14/2015 erano i seguenti:

- 1) “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”;
- 2) “Vuoi 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?”;

cinque, soltanto uno 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?"*.

La Corte costituzionale, con una parziale apertura rispetto alla sua precedente giurisprudenza, ha affermato 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"*¹⁰¹, 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."*¹⁰².

In tal modo, la Corte ha legittimato lo svolgimento del referendum veneto sull'autonomia differenziata, manifestando una apertura nei confronti della partecipazione dei cittadini a momenti consultivi correlati a importanti scelte

3) *"Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei 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?"*.

¹⁰¹ Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 5 del Considerato in diritto. Oltre agli autori già citati (nota 102), a commento della sentenza in oggetto 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. In senso contrario si veda, invece, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 29: *"Il che anzi suggerisce anche che la Corte avrebbe potuto cogliere che si trattava di una iniziativa volta esattamente al fine che la stessa Corte aveva censurato nella sua precedente giurisprudenza: incidere sulla decisione di organi costituzionali (cfr. sent. n. 470/1992). La prova di ciò è proprio nella non necessità del referendum, non utilizzato ad esempio dalla Regione Emilia-Romagna. E dunque perché svolgerlo se non per operare una pressione sugli organi costituzionali titolari ultimi del potere di decisione?"*

¹⁰² Corte Cost., sent. n. 118/2015, punto 8.3 del Considerato in diritto.

politico-istituzionali¹⁰³: da questo angolo visuale, la connessione fra il principio di differenziazione e quello di partecipazione appare in maniera più nitida e coerente. Di contro, la Corte costituzionale non ha sposato la tesi della Regione Veneto, secondo cui le iniziative referendarie di questo tipo potessero essere incluse nell'alveo della libera manifestazione del pensiero ai sensi dell'art. 21, Cost.

In ogni caso, 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. Come per il caso scozzese, il dato sull'affluenza costituisce l'unità di misura per testare il livello di coinvolgimento dei cittadini: pare si possa affermare che i cittadini residenti in Veneto abbiano 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 governanti¹⁰⁴.

È doveroso sottolineare che, 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 principio autonomistico, declinato nella direzione della differenziazione e del pluralismo.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ 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". In generale, in senso contrario in tema di consultazioni referendarie e democrazia diretta, M. VILLONE, *Una riforma contro il Parlamento*, in Il Manifesto, 8.10.2019: "Come abbiamo già scritto, la democrazia diretta può essere un correttivo delle eventuali carenze della democrazia rappresentativa, non di più".

5. Partecipazione e differenziazione: il superamento dell'uniformità ad opera dell'uguaglianza?

Dall'analisi delle esperienze qui esaminate emergono due elementi di fatto, con i quali il *diritto* non può che doversi confrontare: *in primis*, l'oggettiva presenza di un *trend differenziativo* nelle dinamiche delle autonomie; in secondo luogo, la tenuta di consultazioni referendarie atte a coinvolgere i "cittadini" dei singoli territori coinvolti. A tener assieme le due cose c'è il principio del pluralismo, applicato ai modelli istituzionali. Infatti, differenziazione, solidarietà e uguaglianza non sono e non possono essere principi in contrasto fra loro: come spesso accade, le criticità applicative e le distorsioni si manifestano nella concretezza delle misure – legislative e non – che vengono poste in essere dagli attori istituzionali.

In questa prospettiva, sembra che una attuazione attenta e calibrata dei principi summenzionati possa (e – forse – debba) costituire una valida alternativa al rilancio costituzionale del Paese¹⁰⁵, specialmente in un tempo – come questo – in cui si registra una crescente sfiducia, soprattutto da parte delle classi più giovani, nelle istituzioni.

Ciò premesso, torna utile la distinzione elaborata con riferimento ai concetti di *forma di Stato/tipo di Stato*, di origine continentale, e di *Constitution* anglosassone. Quest'ultima, infatti, racchiudendo entrambe le nozioni proprie del sistema di *civil law*, permette di cogliere, con più immediatezza, nella definizione *State-citizen relation*, sia il profilo partecipativo (dei singoli cittadini), sia quello autonomistico (degli enti subordinati). Sotto altro profilo, invece, non sembrano così dirimenti i tradizionali criteri accennati e, nello specifico, pare essere superato il criterio dell'uniformità degli enti sub-nazionali.

Il superamento del regionalismo dell'uniformità¹⁰⁶ è un processo dinamico e come tale va indirizzato al raggiungimento di uno scopo costituzionalmente tutelato,

¹⁰⁵ E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, cit., in particolare si veda il par. 4, 323 e ss.

¹⁰⁶ 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.

tenendo sempre a mente le condizioni di partenza¹⁰⁷. Per quanto riguarda il caso italiano, l'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost., potrebbe realizzare – in concreto – un re-bilanciamento dei poteri e delle competenze esercitate, nei fatti, dallo Stato centrale, in favore delle Regioni e, nei confronti, 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 Stato¹⁰⁸.

Per quanto concerne, invece, la scelta delle materie da attribuire alle Regioni, la *devolution* britannica offre una pregevole soluzione, dal momento in cui ha previsto che le competenze designate alle *nations* siano quelle in concreto esercitate – dimostrate sul campo e nei fatti – dalle stesse istituzioni territoriali, prima dell'introduzione della *devolution* stessa.

A conclusione, vale – forse – la pena soffermarsi su quali potrebbero essere gli esiti dell'applicazione di alcuni correttivi istituzionali, derivanti dal diritto comparato, al caso italiano. Così facendo, si potrebbe intraprendere un percorso nuovo che, da un lato, consentirebbe di diminuire il *gap* istituzionale tra lo Stato e i cittadini, dall'altro, aumenterebbe il grado di responsabilizzazione di tutte le istituzioni coinvolte (sia lo Stato, che le Regioni), nell'ottica attuativa dell'art. 2, Cost., attraverso l'individuazione specifica degli organi titolari delle competenze, nell'ottica del binomio solidarietà-responsabilità¹⁰⁹. Oltre alla responsabilizzazione dei pubblici uffici, si concretizzerebbe un recupero dell'azione amministrativa, in termini di efficienza, la quale – per prima – è unità di misura per verificare il grado di tutela reale dei diritti fondamentali del cittadino. Ciò che, infatti, è stato confutato, ad opera dell'esperienza, è che l'uniformità istituzionale e/o legislativa

¹⁰⁷ 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 sistema è assicurata non già *malgrado* ma *grazie* alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento".

¹⁰⁸ 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".

¹⁰⁹ Si veda, ancora, M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit.

non “garantisce affatto l’uguaglianza dei cittadini”¹¹⁰, ma è foriera di discriminazioni ingiustificate, poiché estromette il contesto sostanziale dalla valutazione giuridica¹¹¹.

Ed è in questo frangente che viene in rilievo la seconda direttrice protagonista del presente contributo, cioè 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 loro. Così operando, l’istituzione-Stato riattiverebbe il circuito democratico, molto spesso danneggiato, con i propri cittadini¹¹² e, grazie all’attuazione del regionalismo differenziato, farebbe intervenire *ad hoc* l’ente regionale “competente”. A queste condizioni – che vedono regionalismo differenziato e partecipazione popolare come motori delle riforme istituzionali – si può forse scorgere una via per arrivare ad un “regionalismo dell’uguaglianza”, che determina uno sviluppo in tal senso anche sul piano nazionale¹¹³.

¹¹⁰ 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, 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*”.

¹¹¹ “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 riforme*, il Piccolo, 25 marzo 2010: “Senza risorse non ci sono libertà e diritti effettivi; non ci sono eguaglianza e solidarietà”.

¹¹² 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.

¹¹³ 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

dirittifondamentali.it

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., p. 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".