



20 MARZO 2019

Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare

di Marco Olivetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale
LUMSA – Roma

Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare *

di Marco Olivetti

Professore ordinario di Diritto costituzionale
LUMSA – Roma

Sommario: – 1. Premessa. – 2. Breve *excursus* sull'asimmetria e la differenziazione negli Stati composti. – 3. Il regionalismo differenziato, fra unità e autonomia. – 4. L'autonomia differenziata come scelta politica, costituzionalmente abilitata ma non vincolata. – 5. Quale autonomia, su quali materie. – 5.1. Esclusione della funzione giurisdizionale. – 5.2. Esclusione di una mera devoluzione finanziaria. – 5.3. Esistenza di materie strutturalmente non devolvibili. – 5.4. L'art. 116, 3° co., come strumento di manutenzione del riparto di competenze? – 6. L'iniziativa regionale. – 6.1. Regionalismo differenziato e Regioni speciali. – 6.2. La Regione che richiede l'intesa e le altre Regioni. – 6.3. La fase endoregionale del procedimento. – 7. La consultazione degli enti locali. – 8. L'intesa. – 9. Il ruolo del Parlamento. – 9.1. Le ragioni dell'approvazione con legge. – 9.2. Le opzioni procedurali e l'inammissibilità dell'intesa. – 9.3. L'iniziativa legislativa e la possibilità di un esame preventivo delle intese. – 9.4. Contenuto dell'intesa e della legge di differenziazione. – 9.5. Alcune particolarità procedurali: l'esclusione della Commissione in sede deliberante e della questione di fiducia. – 9.6. Una legge in senso formale: l'inammissibilità della delegazione legislativa. – 10. La legge di differenziazione. – 10.1. La forza attiva rinforzata. – 10.2. La forza passiva rinforzata. – 10.3. L'eventuale revoca unilaterale dell'intesa e della legge di differenziazione. – 10.4. Clausole di durata e di verifica. – 10.5. Unità o pluralità di intesa. – 11. Alcune conclusioni

1. Premessa

L'art. 116, 3° co., introdotto nella Costituzione dall'art. 2 della legge cost. n. 3/2001, contiene un meccanismo fortemente innovativo rispetto all'impianto originario del titolo V della parte II della Costituzione, per qualificare il quale sono state proposte in dottrina diverse definizioni: si è parlato, ad es., di «clausola di asimmetria»¹, di «clausola di differenziazione»², di «regionalismo differenziato»³, di

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Questo lavoro, integrato con eventuali aggiornamenti resi necessari dall'evoluzione dell'oggetto trattato, sarà destinato agli *Studi in onore di Antonio Ruggeri*.

¹ S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 140 ss. e ID., *Appunti a margine dell'articolo 11, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2007, n. 4, p. 664.

² A. M. 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*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 27 ss.

³ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, p. 55 ss.; D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 691-692, nt. 4; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V*

«semispecialità» regionale⁴, di «specialità diffusa»⁵ di «speciale specialità di singole regioni ordinarie»⁶, di «accesso delle Regioni ordinarie all'autonomia speciale»⁷, di «specializzazione dell'autonomia regionale»⁸, di «regionalismo a più velocità»⁹ o di «autonomia regionale ponderata»¹⁰, per non citare che alcuni degli innumerevoli tentativi di qualificazione.

Attraverso questo meccanismo è possibile ampliare le competenze regionali oltre le materie costituzionalmente spettanti alle Regioni ordinarie in base all'art. 117 Cost., permettendo, in tal modo, una differenziazione non solo riguardo all'esercizio da parte delle Regioni di competenze eguali per tutte (o almeno per tutte le Regioni ordinarie), ma anche relativamente alla individuazione delle competenze concretamente spettanti ad ogni Regione. Al tempo stesso, la logica della specialità – la forma di differenziazione nota sin dalle origini del regionalismo italiano – è stata estesa oltre la sfera delle cinque regioni qualificate come speciali dalla Costituzione del 1947¹¹, anche se ciò non significa affatto che con l'art. 116, 3° co., si sia creata una via di accesso alla condizione di Regione speciale diversa da quella di cui all'art. 116, 1° co., che si basa su un apposito statuto, approvato con legge costituzionale¹².

2. Breve excursus sull'asimmetria e la differenziazione negli Stati composti

La locuzione «regionalismo differenziato» (che ci pare preferibile, fra quelle sopra ricordate) è in fondo portatrice di una ridondanza che deve essere esplicitata, per chiarirne il senso: ogni regionalismo – quantomeno ogni regionalismo politico, vale a dire basato sul riconoscimento alle Regioni di potestà legislative, costituzionalmente previste e garantite – porta con sé la differenziazione non solo nella gestione dei servizi affidati alle Regioni (che deriva anche da un regionalismo amministrativo e persino

della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, 2004, p. 314 ragionava invece di «clausola di differenziazione».

⁴ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, p. 2193.

⁵ G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 47; F. Salvia, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e Società*, 2002, p. 460.

⁶ G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 11.

⁷ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2013, p. 280.

⁸ A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, n. 1, p. 21 ss.

⁹ E. DE MARCO, *Qualche interrogativo su un «regionalismo a più velocità»*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 353 ss.

¹⁰ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 641.

¹¹ È condivisibile il rilievo di A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., p. 2184, che vedono nell'art. 116, 3° co., la risposta a tutte quelle istanze che nella seconda metà degli anni novanta chiedevano l'equiparazione dell'autonomia ordinaria a quelle speciali.

¹² Per la sottolineatura delle differenze fra l'autonomia speciale e l'autonomia differenziata si v. G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 3 ss.

dai diversi livelli qualitativi dei servizi di uno Stato unitario, ma decentralizzato), ma anche nelle regole stabilite con legge, con la conseguenza che da esso derivano inevitabilmente deroghe al principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, o almeno la declinazione di questo come eguaglianza davanti alle leggi (quella statale e quella regionale, ciascuna a suo modo). In questo senso, la differenziazione e l'asimmetria sono una proprietà naturale di qualsiasi Stato composto¹³ (federalismo o regionalismo politico).

L'asimmetria, nei sistemi regionali o federali, può essere intesa secondo accezioni diverse, che possono essere schematizzate come segue¹⁴:

(a) Un primo esempio si ha nei casi di regionalizzazione o federalizzazione solo di parte del territorio di uno Stato, mentre la restante parte del territorio nazionale è organizzata secondo gli schemi tipici dello Stato unitario centralizzato (è il caso del Portogallo dal 1976 ad oggi e del Regno Unito dal 1998). In questo caso, l'asimmetria assume la forma più radicale e si riferisce alla *esistenza* stessa degli enti territoriali all'interno della federazione o dello Stato regionale¹⁵.

(b) Una seconda accezione di asimmetria può indicare che uno Stato è composto da diversi «tipi» di entità federate o di Regioni, che si distinguono per la *qualità* della loro autonomia, a seconda dell'appartenenza del singolo ente ad una o ad un'altra tipologia, definita dalla Costituzione centrale (della federazione o dello Stato): è il caso della Costituzione italiana del 1947, per quanto riguarda la distinzione fra Regioni ordinarie e speciali.

(b1) Una variante di questa seconda accezione si ha quando, all'interno di uno Stato composto, ogni Regione ha un suo proprio livello di autonomia, risultato di una negoziazione bilaterale fra quella Regione e lo Stato centrale: è il caso dell'ordinamento spagnolo attuale; ovviamente, fra i vari profili che possono differenziare le Regioni o le entità federate, particolare importanza hanno i meccanismi di finanziamento.

(b2) Una ulteriore variante di questa seconda accezione riguarda i casi in cui la federazione include entità federate di differente *natura*, con sovrapposizione territoriale fra le diverse entità, o fra alcune di esse (le Comunità e le Regioni): è il caso del Belgio¹⁶.

¹³ Per il concetto di Stato composto v. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995.

¹⁴ Riprendo qui alcuni spunti contenuti in un mio lavoro di alcuni anni orsono: M. OLIVETTI, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 63.

¹⁵ Ma gli esempi potrebbero essere molto più numerosi: si considerino l'autonomia garantita alle Isole Aaland dalla Costituzione finlandese del 1919, alla Rutenia subcarpatica dalla Cost. Cecoslovacca del 1920 e al territorio di Memel in Lituania dopo il 1924 (su questi e altri casi v. J. KUNZ, *Die Staatenverbindungen*, Kohlhammer, Stuttgart, 1929). Vari altri esempi di questo primo tipo di asimmetria si trovano fuori dall'Europa. Se ne v. un esame articolato nel non recentissimo volume di H. HANNUM, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*, II ed., Univ. of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990.

¹⁶ Alla radice della esistenza o della diversità di natura di alcune Regioni o Stati membri può stare l'esigenza di rispondere a domande sociali diverse nelle varie parti di uno Stato: si pensi agli «hechos diferenciales» in alcune

(c) Se le ipotesi finora citate consistono in forme di asimmetria relative alla esistenza degli enti federati (*sub a*) o alla loro natura e competenze (*sub b*), si può dare anche il caso in cui all'interno di una federazione i diversi Stati siano eguali dal punto di vista delle competenze, ma abbiano poteri diversi nelle sedi istituzionali cui possono partecipare come Stati, e in cui, quindi, dovrebbero in linea di principio (almeno secondo lo schema originario del federalismo statunitense¹⁷) essere rappresentati secondo eguaglianza. È questo il caso di tutti gli Stati federali nei quali gli Stati membri sono rappresentati nella seconda Camera in maniera proporzionale alla loro popolazione, o comunque secondo un criterio che tenga conto della loro popolazione. Ma questo fenomeno può acquisire una speciale rilevanza in una federazione nella quale una delle entità federate controlli gli strumenti di decisione politica della federazione: questo era il caso del Secondo *Reich* germanico (dal 1871 al 1918), in cui la posizione della Prussia era tale da assicurare a tale *Land* il controllo del sistema decisionale federale, dato che il Re di Prussia era *de jure* anche Imperatore di Germania e che il Cancelliere prussiano era *de jure* anche Cancelliere del *Reich*.

Naturalmente è possibile parlare di asimmetria anche in altri sensi, che possiamo considerare «atecnici» rispetto a quelli sinora indicati, che si riferiscono all'esistenza degli enti, alla loro autonomia, o alla loro partecipazione alla formazione della volontà federale, ad es.:

(d) i casi in cui uno o più Stati membri o Regioni esercitino di fatto una influenza decisiva nel funzionamento della federazione o dello Stato centrale, in ragione della loro consistenza demografica o della loro collocazione od estensione geografica, della loro forza economica o del loro peso politico (lo Stato di São Paulo in Brasile; la Provincia di Buenos Aires in Argentina);

(e) i casi in cui l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni o agli Stati membri genera differenti *outputs*, in termini di risultati delle politiche praticate nei vari settori attribuite alla competenza regionale;

(f) i casi in cui la federalizzazione (meno frequentemente la regionalizzazione) produce diversi livelli di garanzia dei diritti civili e sociali nelle entità federate o nelle Regioni;

(g) i casi in cui vi sono differenze nell'organizzazione delle istituzioni politiche delle entità federate: ad es. nell'Impero tedesco fra il 1871 ed il 1918 coesistevano Stati monarchici e città-Stato repubblicane e una coesistenza fra monarchie e repubbliche caratterizza anche l'attuale federazione della Malaysia (questo tipo di differenziazione va meglio rubricato sotto il diverso ambito concettuale dell'*omogeneità* nelle federazioni);

Regioni spagnole o alle esigenze culturali ed economiche che hanno dato origine alla creazione delle Comunità e delle Regioni in Belgio;

¹⁷ ... nel quale le due eccezioni a tale principio erano la condizione del Distretto Federale e quella dei Territori federali.

(h) i casi in cui alcune entità federate non godono dell'autonomia prevista in generale per le altre ma sono governate direttamente dal centro: è il caso delle capitali federali o distretti federali, per lo più nel passato (ad es. il Distretto federale messicano fino al 1997).

Le forme che l'asimmetria può assumere sono dunque assai varie. Quella di cui all'art. 116, 3° co., consente una differenziazione nel *quantum* delle competenze spettanti ai diversi enti del medesimo tipo (in questo caso le Regioni), con la peculiarità del carattere eventuale dell'attivazione della procedura prevista dall'art. 116, 3° co. Essa ricorda per alcuni aspetti il modello regionale spagnolo e apre la via al superamento del regionalismo dell'uniformità delle Regioni ordinarie dal punto di vista del livello competenziale.

3. Il regionalismo differenziato, fra unità e autonomia

La circostanza che ci si trovi a discutere di questo meccanismo – risalente, come si diceva, al 2001¹⁸ – nell'attuale fase storica, all'indomani di un periodo di prolungata eclisse della cultura autonomistica e, in particolare, dello spirito del regionalismo, soprattutto in seguito alla crisi economica del 2010, colloca in una prospettiva nuova i molteplici problemi interpretativi che la dottrina aveva evidenziato sin dall'inizio. Non si deve, a mio avviso, cadere nell'equivoco¹⁹ di leggere i tentativi di attivare il regionalismo differenziato come una via surrettizia per raggiungere altri obiettivi costituzionali, in passato perseguiti apertamente da alcuni enti territoriali e dalle forze politiche che li governavano, quali la creazione di nuove

¹⁸ L'art. 116, 3° co., ha come immediato precedente l'art. 54, 4° co., del progetto di revisione costituzionale della Commissione bicamerale D'Alema del 1998 (rispetto al quale l'art. 116, 3° co., introduce alcune modificazioni, sia riguardo alle materie cui poteva essere applicata la differenziazione, sia per la scomparsa del referendum confermativo regionale). La riforma costituzionale del 2005, respinta nel referendum costituzionale del 2006, avrebbe abrogato l'art. 116, 3° co. La riforma costituzionale del 2016, respinta nel referendum costituzionale del 4.12.2006, avrebbe invece modificato la procedura in esame, restringendo il parco delle materie su cui essa può essere attivata. Su quest'ultima riforma v. D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul «nuovo» regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII legislatura)*, in *Le Regioni*, 2015, n. 5-6.

¹⁹ Vi cade, invece, a mio avviso erroneamente, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali ed unità nazionale*, Laterza, Bari, 2019, p. 31 (ove si dice: «Le regioni a statuto ordinario e ad autonomia differenziata godrebbero di un potere di interdizione di qualsiasi iniziativa statale persino superiore a quello delle regioni a statuto speciale. Governo, Parlamento e cittadini italiani sarebbero privati di qualsiasi potere d'iniziativa. Una vera e propria secessione»). In tale scritto, peraltro, assieme a qualche affermazione frettolosa (come quella citata), si trovano molti ragionamenti interessanti e molti inviti alla cautela (molti dei quali sono condivisi in queste pagine), che forse sarebbero ancor più credibili se non si equiparasse arbitrariamente l'autonomia differenziata alla secessione.

regioni speciali²⁰, la devoluzione fiscale o addirittura l'indipendentismo²¹, scimmiettando recenti tentativi falliti in Catalogna ed in Scozia²². Al riguardo, è forse opportuno²³ ribadire ciò che è ben noto alla teoria dello Stato, vale a dire che fra l'autonomia costituzionalmente garantita di una Regione all'interno di uno Stato unitario decentralizzato nella forma del regionalismo politico o di uno Stato membro di una federazione e l'autodeterminazione esiste uno scarto radicale, che consiste nella messa in discussione dell'unità statale. Mentre l'autonomia può essere differenziata o meno, ma è sempre negoziabile nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum* nell'ambito dello Stato costituzionale, la seconda evoca percorsi eversivi e passaggi rivoluzionari, di solito (anche se non sempre) violenti.

La cornice in cui devono essere collocati i tentativi di implementazione dell'art. 116, 3° co., è invece quella dell'art. 5 della Costituzione, tenendo fermi i due pilastri dell'unità e indivisibilità della Repubblica da un lato e del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali dall'altro²⁴. Ciò anche in quanto i tentativi di attivazione dell'art. 116, 3° co., avvengono oggi in un contesto piuttosto diverso da quello in cui – negli anni immediatamente successivi al 2001 – furono scritti i primi commenti alla disposizione in questione: alle speranze di un federalismo compatibile con l'unità della Repubblica, nel complesso vivaci negli anni a cavallo dell'inizio del millennio, in cui la riforma del titolo V e l'art. 116, 3° co., videro la luce, è infatti seguita una chiara involuzione di tipo centralistico negli anni della grande crisi economica post-2010. Sicché oggi il discorso sul regionalismo differenziato può essere considerato più che come un cavallo di Troia per mettere in crisi l'unità nazionale, come un mezzo per rivitalizzare il regionalismo

²⁰ Nota giustamente P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, 2, p. 165, che la legge di cui all'art. 116, 3° co., non può «condurre ad un ampliamento del novero delle Regioni ad autonomia speciale» (si v. nello stesso senso l'opinione di G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali*, cit.).

²¹ Questo equivoco è ovviamente agevolato dalle iniziative nemmeno tanto larvamente indipendentistiche assunte dalla Regione del Veneto con la l. n. 16/2014.

²² Condivido quindi l'opinione di S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 666, laddove afferma che «l'asimmetria non costituisce l'anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale».

²³ ... specie di fronte al tentativo di proporre irresponsabilmente un nesso fra autonomia e autodeterminazione – nesso del tutto errato dal punto di vista concettuale, dato che l'autonomia, nel diritto pubblico, pur nell'estrema varietà delle forme da essa conosciute, si connota proprio in senso negativo, per essere cioè limitata e dunque radicalmente diversa dall'autodeterminazione, la quale può includere un esito indipendentista, che dell'autonomia costituisce la negazione – ad es. in A. FAVARO, *La vera autonomia esige il diritto di autodeterminarsi*, in R. BRAZZALE, A. FAVARO, C. LOTTIERI, D. LOVAT, *Autonomia tradita*, Il Giornale, Milano, 2019, p. 21 ss.

²⁴ Non a caso questi principi sono richiamati nelle premesse delle bozze di intese del febbraio 2019. Per i testi della parte generale di tali bozze si v. <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/>, consultato il 18 marzo 2019, alle ore 12:41.

italiano²⁵, valorizzando l'autonomia delle aree più dinamiche del Paese, al servizio delle comunità da esse governate e delle esigenze di una migliore prestazione dei servizi pubblici e di un sostegno più adeguato allo sviluppo economico e sociale dei territori, soprattutto (ma ovviamente non solo) di quelli più dinamici.

Ovviamente, se una rivitalizzazione del regionalismo può passare anche attraverso l'attivazione dell'autonomia differenziata, la prima non può però esaurirsi nella seconda, ma richiede di coltivare tutti i percorsi di attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione²⁶: la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, l'implementazione del c.d. federalismo fiscale²⁷, la riforma degli statuti speciali e lo scioglimento della questione delle province, per non citare che alcuni, macroscopici, problemi pendenti.

Il problema, quindi, non dovrebbe essere *se*, ma *come* gestire il tema della differenziazione, pur nella consapevolezza che non si tratta di un percorso privo di elementi polemici, dato che l'art. 116, 3° co., per riprendere la migliore dottrina, «presenta carattere controverso»²⁸.

4. L'autonomia differenziata come scelta politica, costituzionalmente abilitata, ma non vincolata

Il primo dato dal quale si deve muovere nell'analisi delle procedure per implementare la differenziazione regionale è a mio avviso una formula verbale utilizzata nell'art. 116, 3° co., di cui devono essere esplicitate tutte le virtualità. Stabilisce infatti la disposizione ora citata che «ulteriori forme e condizioni particolari

²⁵ Nota giustamente S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 9.5.2018, p. 4, che «lo slancio per il perseguimento di una trasformazione del sistema regionale è rappresentato, nel nostro ordinamento, dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Appare condivisibile il rilievo di L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 726, secondo cui «la crisi economica, ... non ha che esasperato le logiche centralistiche ..., probabilmente impedendo l'adeguata implementazione delle soluzioni ordinarie» consistenti nell'attuazione del titolo V, piuttosto che nell'invocazione della clausola di differenziazione. M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 127, riferendosi alle pre-intese firmate il 28.2.2018, sottolinea che «queste iniziative di attivazione dell'art. 116, terzo comma, hanno il merito di aver riproposto all'attenzione della società e delle forze politiche il tema delle Regioni».

²⁶ Al riguardo, il *Contratto per un governo per il Cambiamento*, concluso nel maggio 2018 fra la Lega e il Movimento Cinquestelle, è ambiguo. Pur configurando come prioritaria l'attivazione dell'autonomia differenziata per le Regioni che la richiedono, tale documento (nr. 20) ragiona anche di un trasferimento di «funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e poi ai Comuni, secondo il principio di sussidiarietà».

²⁷ Per la tesi della necessità di attuare l'art. 119 Cost. prima di attivare le procedure di differenziazione – sostenuta in sede politica durante il II governo Prodi (e oggi ripresa ad es. da A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in www.federalismi.it, 7.11.2018, p. 37) – e per la sua critica si v. L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012, n. 1-2, p. 110 ess.

²⁸ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2013, p. 281.

V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 31.5.2018, p. 4, parla invece di «disposizione ermetica e laconica».

di autonomia ... *possono essere attribuite* alle altre Regioni». In quel «possono» e nell'uso del verbo «attribuire» stanno alcune premesse essenziali per inquadrare il nostro ragionamento: l'attivazione del regionalismo differenziato non è una forma di *attuazione* della Costituzione imperativamente richiesta dalla riforma del titolo V, ma è una facoltà, messa a disposizione da un lato delle Regioni che intendano avvalersene e dall'altro delle istituzioni politiche nazionali e, in particolare, del Parlamento, cui è rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta. Si tratta dunque di *una scelta politica*²⁹ che non è affatto costretta a muoversi «a rime obbligate» rispetto ad una opzione costituzionale predefinita di cui essa costituisca necessario sviluppo³⁰. Il Parlamento è libero nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum* della differenziazione, ovviamente nel quadro dei limiti di materia, di procedura e di contenuto previsti nell'art. 116, 3° co., della Costituzione e prima ancora libero è il Governo, cui spetta la potestà di decidere se avviare le trattative richieste dalla Regione e che può semplicemente rifiutarsi di farlo o rifiutarsi di negoziare su alcune delle materie devolvibili. Mi pare che la facoltà del Governo di decidere se avviare o meno le trattative per un'intesa con una confessione religiosa (espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sent. n. 52/2016) possa trovare applicazione anche alle intese di cui all'art. 116, 3° co., per le quali, semmai, fa difetto anche quell'esigenza di regolazione bilaterale della dimensione relazionale di una autonomia già esistente che si deve ravvisare nell'art. 8 Cost. Né sembra possa invocarsi – per argomentare un obbligo di avviare trattative su richiesta della Regione – il principio di leale collaborazione, che riguarda l'esercizio delle proprie competenze da parte dei diversi enti territoriali e non la pretesa a modificare il riparto di competenze, sia pur sulla base di una disposizione costituzionale abilitante.

²⁹ Così, se ben intendo, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57, che sottolinea che l'approvazione effettiva della legge statale «è lasciata alla libera dinamica delle forze politiche e parlamentari». Analogamente S. AGOSTA, *L'infanzia difficile*, p. 333, sottolinea che è «rimessa in via esclusiva alla piena discrezionalità del legislatore l'emanazione o meno di tale legge». Anche F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in G.M. SALERNO, A. FERRARA (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 312 sottolinea l'*eventualità* dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie, evidenziando la differenza di tale percorso con la garanzia dell'autonomia di cui *dispongono* le Regioni speciali, mentre L. MICHELOTTI, *A dieci anni*, p. 102, ragiona di attivazione del regionalismo differenziato e di carattere meramente facoltizzante dell'art. 116, 3° co.

³⁰ Dissento quindi in parte su questo punto da S. MANGIAMELLI, *Appunti*, cit., p. 664, laddove afferma che «eventuali richieste di maggiore autonomia, per i campi materiali indicati, rientrino in un percorso o progetto di più compiuta concretizzazione dell'autonomia ordinaria» e che «il disegno dell'autonomia ordinaria potrà dirsi realizzato realmente quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente».

In altre parole, la riforma del 2001 ha aperto alla *possibilità* dell'asimmetria (*rectius*: ha consentito di ampliare le forme dell'asimmetria già prevista con la specialità regionale³¹), ma, a differenza di quanto stabilito con quest'ultima (che è costituzionalmente necessaria), ha lasciato alle Regioni interessate e alle autorità politiche dello Stato la scelta sulla effettiva utilizzazione di questa possibilità. Una scelta che costituisce, ripeto, una decisione politica libera, nei limiti ora accennati e che verranno ricordati nel prosieguo di questo testo³². Da questo punto di vista è utile un raffronto fra l'art. 116, 3° co., e la devoluzione di competenze alle Regioni ordinarie, attivabile su iniziativa delle stesse in base al progetto di revisione costituzionale recante la c.d. *devolution*, sostenuto dalla Lega Nord nel 2001 e poi confluito nella prima versione della (fallita) riforma costituzionale del 2005³³, che si basava su una attivazione *unilaterale* da parte delle Regioni interessate di una competenza piena in materia di sanità, istruzione e polizia locale: la procedura prevista nell'art. 116, 3° co., infatti, si basa su un accordo fra la Regione interessata e lo Stato e su una legge statale rinforzata come luogo in cui tale accordo riceve forza di legge.

L'art. 116, 3° co., precisa poi che le competenze ulteriori possono essere *attribuite* con legge dello Stato. Si tratta, cioè, di competenze che spettano *ex Constitutione* allo Stato centrale³⁴ (in quanto ricomprese negli elenchi di cui all'art. 117, 2° e 3° co.) e rispetto alle quali alle Regioni è riconosciuto un potere di iniziativa, ma, oltre a ciò e dopo di ciò, non è dato nulla di più di una mera *aspettativa*. Ancora una volta, dunque, si

³¹ Una asimmetria – va ricordato – che fu operativa in misura ancor più marcata nel periodo fra il 1948 ed il 1970, durante il quale, com'è noto, furono operative le sole Regioni speciali.

³² Si v. i rilievi di R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., p. 645: «si tratta ... di un meccanismo *volontario*, in quanto l'attivazione è rimessa all'iniziativa della singola Regione interessata; di un meccanismo *eventuale*, in tanto in quanto la singola Regione ne ravvisi discrezionalmente l'opportunità; di un meccanismo diversificato in quanto *selettivo*, giacché, almeno nella fase dell'iniziativa, sia l'opzione in ordine all'*an*, sia soprattutto la scelta in rapporto al *quid* e al *quantum*, ossia la selezione degli ambiti materiali, è rimessa alla vocazione della Regione interessata; di un meccanismo *partecipato*, atteso che l'art. 116, comma 3, prevede l'obbligo (per la Regione) di sentire "gli enti locali", predisponendo un'istanza di partecipazione obbligatoria e formalmente non vincolante; di un meccanismo *consensuale*, poiché destinato ad aggregare sia un consenso almeno interlocutorio fra Regione e Governo, sia anche un consenso espresso nella fase conclusiva della deliberazione parlamentare».

³³ Su tale progetto mi permetto di rinviare a M. OLIVETTI, *Talking about devolution*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., cit., p. 275-286. Sulla versione originaria della devolution (il cui testo era: «Nei limiti dei principi fissati nella Costituzione, ciascuna Regione può attivare la propria competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; pubblica sicurezza di interesse locale») v. invece M. OLIVETTI, «Devolution»: *le incognite del regionalismo differenziato*, in *Arel/Informazioni*, n. 3/2000, p. 17-24.

³⁴ Per questo motivo, non convince la enucleazione di una terza «categoria costituzionale» di Regioni (le «Regioni differenziate»), distinte dalle ordinarie e dalle speciali, di cui ragionano, fra gli altri, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetria nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 256 e 257.

tratta di una scelta politica di ciascuna Regione eventualmente interessata³⁵ e degli organi politici dello Stato.

Ciò premesso, resta ovviamente il dato che alcune materie di competenza legislativa (esclusiva o concorrente) dello Stato sono qualificate nell'art. 116, 3° co., come devolvibili a favore delle Regioni ordinarie e che pertanto l'ampliamento dell'autonomia regionale in tali materie è una delle virtualità che possono essere sviluppate nella vita costituzionale.

Il modo in cui ciò può avvenire è stabilito a grandi linee dalla disposizione costituzionale ora citata, ma essa lascia aperti una serie di dubbi interpretativi e nei quasi 18 anni trascorsi dalla sua entrata in vigore non è mai stata adottata una legge di attuazione³⁶: essa è stata da taluni ritenuta opportuna³⁷ anche se non necessaria³⁸, mentre da altri ancora si è ritenuto che l'art. 116, 3° co., fosse self-executing. Il 21 dicembre 2007 il II governo Prodi approvò in Consiglio dei Ministri un disegno volto a regolare dal punto di vista procedurale l'attivazione del regionalismo differenziato³⁹, ma esso non fu mai presentato in Parlamento, anche perché poco più di un mese dopo l'esecutivo entrò in crisi e la XV legislatura si concluse anticipatamente.

5. Quale autonomia, su quali materie

Secondo l'art. 116, 3° co., Cost., possono essere devolute alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»⁴⁰. Quali forme di autonomia possano essere devolute alle Regioni che lo

³⁵ È dunque ovvio che neppure le Giunte ed i Consigli regionali sono costituzionalmente vincolati a richiedere maggiore autonomia nelle materie indicate nell'art. 116, 3° co.

³⁶ Del resto, la carenza della normativa di attuazione non ha riguardato solo il regionalismo differenziato, ma ha caratterizzato in generale la riforma del titolo V della parte II della Costituzione (e può spiegarsi, da punto di vista politico, con la scelta della maggioranza parlamentare eletta nel 2001 di procedere ad una riforma integrale della seconda parte della Costituzione, poi naufragata nel referendum del 25-26 giugno 2006): le norme contenute nella legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia) si limitavano a misure parziali, che a loro volta richiedevano sviluppi normativi che in fatto non sono mai intervenuti.

³⁷ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2012 ritengono che «la mancanza di una legge di attuativa dell'art. 116.3 Cost. si è rivelata un ostacolo decisivo, così che la disposizione costituzionale non ha ancora trovato attuazione».

³⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 154 reputa quantomeno opportuna una legge di attuazione dell'art. 116, 3° co., mentre O. CHessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, relazione al Convegno ASTRID – CRANEC, *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27.6.2017, la ritiene non necessaria. Riteneva allora che quella prevista dall'art. 116, 3° co., fosse una procedura «molto macchinosa», ma «immediatamente applicabile», «non essendo necessaria una previa legge che disciplini le procedure» B. CARAVITA, *La Costituzione*, p. 144 Sui vantaggi (certezza del diritto) e gli svantaggi di una disciplina legislativa e sul grado di dettaglio della stessa v. S. AGOSTA, *L'infanzia difficile*, p. 325-327.

³⁹ Il testo di tale disegno di legge è pubblicato in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 19 ss.

⁴⁰ La formula è la stessa utilizzata per indicare la condizione delle Regioni speciali, ma con due differenze: le Regioni speciali «dispongono» di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mentre alle Regioni ordinarie esse «possono essere attribuite»: per queste sottolineature v. F. SALMONI, *Forme e condizioni*, cit., p. 310 e 312.

richiedono resta in parte indeterminato, dato che l'art. 116, 3° co., si preoccupa unicamente di perimetrare l'ambito entro cui le richieste di autonomia possono essere formulate e le intese possono essere concluse. Direi pertanto che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono riguardare le funzioni legislative e le funzioni amministrative⁴¹.

In negativo ciò a mio avviso vuol dire due cose.

5.1. Esclusione della funzione giurisdizionale

La prima è che l'autonomia non si può estendere alla funzione giurisdizionale, la quale resta *in toto* riservata allo Stato. Questa affermazione sembrerebbe smentita dalla menzione – fra le materie devolvibili – dell'organizzazione della giustizia di pace. Ma non è così: le funzioni che possono essere trasferite alle Regioni nell'ambito dell'art. 116, 3° co., sono solo funzioni di «amministrazione della giurisdizione» (intese in senso lato), e mi pare che esse vadano intese come limitate ad aspetti che non mettano in discussione l'autonomia e l'indipendenza della magistratura *ex art.* 104 Cost.⁴² e le funzioni spettanti al Consiglio superiore della Magistratura. Si tratta, in sostanza, di quelle sole funzioni di amministrazione della giurisdizione che possono essere ricondotte ai «servizi relativi alla giustizia» che l'art. 110 Cost. riserva al ministro della Giustizia⁴³ e che qui sono chiamate in causa per la sola giustizia di pace.

5.2. Esclusione di una mera devoluzione finanziaria

La seconda conseguenza è che l'art. 116, 3° co., non può essere utilizzato come mera procedura di devoluzione finanziaria, cioè come strumento per lasciare ad una Regione una parte fissa del gettito fiscale percepito sul suo territorio. Non è un caso, infatti, che l'art. 119 Cost. sia invocato nell'art. 116, 3° co., come *limite* e non come *contenuto* delle ulteriori forme e condizioni di autonomia. La finanza, insomma, segue e non precede le funzioni e le risorse vengono attribuite agli enti territoriali al fine di consentire che siano integralmente finanziate le funzioni loro attribuite (art. 119, 4° co., Cost.). Pertanto, in conseguenza della devoluzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, l'intesa dovrà individuare il trasferimento delle risorse corrispondenti, non trasferire risorse a prescindere.

⁴¹ A proposito di queste ultime, si può notare che dagli accordi del 28.2.2018 traspare la tentazione di utilizzare l'art. 116, 3° co., come surrogato dell'art. 118, riallocando le funzioni amministrative fra i diversi enti territoriali.

⁴² A. D'ALOIA, *Regioni e ordinamento della giurisdizione nel nuovo ordinamento costituzionale delle autonomie*, in L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 91. Questo autore, in particolare (p. 92), esclude che per questa via possa essere introdotta l'elettività dei giudici di pace.

⁴³ Per una lettura in termini più ampi di questa competenza v. invece S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 672.

Per questi motivi, la richiesta più volte formulata dalla Regione del Veneto di conservare i nove decimi del gettito fiscale percepito sul territorio non può trovare, a mio avviso, nell'art. 116, 3° co., il canale adeguato ad una sua soddisfazione.

5.3 Esistenza di materie strutturalmente non devolvibili

Va poi sottolineato che le materie di competenza concorrente elencate nell'art. 117, 3° co., così come quelle di competenza esclusiva statale elencate nel 2° co., e qualificate come devolvibili dall'art. 116, 3° co., sono profondamente diverse tra loro e che alcune di esse appaiono strutturalmente non devolvibili, almeno in maniera integrale.

Valga per tutti l'esempio della materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», la quale, pur depurata dalle deformazioni che nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2010 l'hanno trasformata in una sorta di *passé-par-tout*, idoneo a giustificare qualsiasi disciplina legislativa statale nelle materie regionali, presenta tuttavia una struttura che richiede intrinsecamente un coordinamento centrale, anche se è auspicabile che esso sia costruito in maniera diversa dall'ultimo decennio. Questa materia, dunque, non può essere interamente devoluta ex art. 116, 3° co.⁴⁴.

Ragionamenti in parte simili possono essere fatti anche riguardo ad altre materie (ad es. l'ambiente⁴⁵, inteso come «valore» o le grandi opere di trasporto e navigazione e la produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia).

Sta qui, a mio avviso, uno dei punti meno difendibili della posizione assunta dalla Regione del Veneto, la quale ha sempre impostato la questione dell'autonomia differenziata in termini massimali, chiedendo la devoluzione «a prescindere» di tutte le «ventitré materie» cui allude l'art. 116, 3° co., confondendo cose diverse, in una logica – se è consentita una battuta – del «*fasso tuto mi*» costituzionale.

5.4. L'art. 116, 3° co., come strumento di manutenzione del riparto di competenze?

A) Guardando invece in positivo alle materie devolvibili, occorre tenere conto di un altro dato. L'art. 116, 3° co., viene oggi «scongelato» a quasi due decenni di distanza dal momento della sua scrittura e il tempo trascorso da allora ha lasciato profondi segni sul riparto di competenze delineato nel titolo V⁴⁶, anche al

⁴⁴ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 682. Sulla materia ora citata v. G. RIVOSACCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano 2014, p. 147-213 e M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁴⁵ Si v. un'analisi di alcuni problemi in R. Bifulco, M. Cecchetti, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, 4, p. 757 ss.

⁴⁶ Lo notava correttamente già prima della crisi economica A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, cit., p. 173.

di là dei drastici effetti prodotti sul regionalismo dalla crisi economica post-2010, cui si faceva riferimento nel § 3. In generale, sintetizzando brutalmente una vicenda assai complessa, la giurisprudenza costituzionale ha riletto l'art. 117 con una ispirazione marcatamente centralista, riducendo quasi al nulla la clausola dei poteri residui a vantaggio delle Regioni (art. 117, 4° co.) e ampliando oltre ogni possibile previsione i margini di intervento statali, soprattutto mediante la chiamata in sussidiarietà e le c.d. competenze trasversali.

Ciò vuol dire, come ha notato la dottrina più attenta⁴⁷, che implementare oggi l'art. 116, 3° co., significa muoversi in un quadro nel quale i limiti alle potestà legislative regionali, che le Regioni che aspirano a beneficiare del regionalismo differenziato intendono verosimilmente ridurre, hanno natura diversa – e ben più complessa – di quella risultante dall'inclusione delle varie materie in uno dei due cataloghi (più quello generale-residuale) previsti nell'art. 117. Fra l'altro, l'ispessirsi dei limiti alla potestà legislativa regionale nelle materie di competenza concorrente⁴⁸ (il cui principale limite è mobile e la mobilità dipende dall'uso che la legislazione statale faccia della competenza a fissare i principi fondamentali) giustifica richieste regionali volte ad alleggerire tali limiti⁴⁹, in modo da ampliare lo *spatium deliberandi* a disposizione della legge regionale mediante la procedura di differenziazione di cui all'art. 116, 3° co. Allo stesso modo, ci si può chiedere se si possa utilizzare la procedura di differenziazione per rinegoziare l'incidenza delle materie trasversali sulle competenze legislative regionali⁵⁰.

B) Si è inoltre, correttamente, notato che nella realtà costituzionale (a differenza di quanto poteva lasciar supporre il testo costituzionale del 2001) il regionalismo differenziato non è l'unica procedura per devolvere alle Regioni competenze legislative ulteriori rispetto a quelle loro costituzionalmente spettanti⁵¹. A ciò aggiungasi che l'allocazione delle funzioni amministrative è più flessibile, in quanto affidata non a cataloghi di materie ma al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). Non ci sembra tuttavia condivisibile la tesi secondo cui oggi la legge di differenziazione si caratterizzerebbe solo come procedura di devoluzione di competenze alle Regioni ordinarie riguardanti singole Regioni (che per questo motivo sarebbe da approvare a maggioranza assoluta), mentre lo Stato ben potrebbe delegare con legge ordinaria

⁴⁷ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 4, p. 629.

⁴⁸ Ci pare indubbio che tale ispessimento si sia verificato, pur essendo condivisibile che i limiti non previsti alla potestà legislativa regionale sono derivati anche da altre fonti, come le materie trasversali e la chiamata in sussidiarietà.

⁴⁹ Aveva ipotizzato che «il numero di richieste di esercizio differenziato di competenze da parte delle regioni dipenderà nel concreto dalla pervasività delle leggi statali recanti i principi fondamentali» F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 58.

⁵⁰ Per questo problema v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 181.

⁵¹ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 629.

altre materie di sua competenza senza seguire la procedura dell'art. 116, 3° co., o, addirittura, potrebbe utilizzare quest'ultima procedura oltre l'ambito materiale definito in tale disposizione.

A nostro avviso, invece, il quadro materiale delineato nell'art. 116, 3° co., rimane il perimetro nel quale le intese e le leggi di differenziazioni dovranno inscrivere⁵²: fra l'altro, solo a questa condizione la legge di differenziazione sarà dotata della forza passiva rinforzata che la Costituzione le riconosce (su cui v. *infra* § 10.2).

C) Questa posizione mi pare debba essere ribadita anche da un diverso punto di vista. E' stata, infatti, formulata in dottrina⁵³ una suggestiva proposta di lettura dell'art. 116, 3° co., non solo come regola, ma anche come «processo», vale a dire come meccanismo procedimentale utilizzabile dallo Stato e dalle singole Regioni per un *fine tuning* del riparto di competenze, esteso anche a materie diverse da quelle elencate nell'art. 116, 3° co., ed operante in maniera analoga alle norme di attuazione degli statuti speciali previste per il rapporto fra Stato e singole Regioni speciali dai rispettivi statuti. La proposta è assai interessante, in quanto essa mira a far fronte ad un problema oggettivo del regionalismo italiano, consistente nella creazione di efficaci sedi di manutenzione del riparto di competenze fra Stato e Regioni (sia nel loro insieme, che come singoli enti), data l'assenza di una Camera delle autonomie territoriali e atteso che tale ruolo non può essere efficacemente svolto dalla principale sede di cooperazione attualmente esistente (il sistema delle conferenze).

Tale ipotesi, tuttavia non solo urta con la lettera ed il sistema delineato dall'art. 116, 3° co., ma, soprattutto, muove dall'idea di generalizzare, oltre il campo suo proprio, il meccanismo delle norme di attuazione⁵⁴, rivelatosi efficace soprattutto nello sviluppo delle autonomie trentina e sudtirolese. Dubbi sorgono infatti sulla praticabilità in via generale di un meccanismo di questo tipo, specie se praticato con l'intensità – e fors'anche con la disinvoltura costituzionale – con cui esso è stato utilizzato nell'esperienza delle più speciali fra le autonomie speciali italiane.

D) Si è autorevolmente sostenuto in dottrina che «la differenziazione dovrebbe consentire, nei limiti oggettivi disegnati dalla norma costituzionale, tanto l'ampliamento quanto la riduzione della sfera di autonomia regionale»⁵⁵. L'ipotesi è senza dubbio suggestiva e presenta il duplice vantaggio di cogliere tutte le valenze della differenziazione fra le Regioni nel livello di competenze e di individuare uno strumento di flessibilizzazione del riparto contenuto in via generale nell'art. 117 Cost. Tuttavia, in tal

⁵² Per riprendere un rilievo di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 173: «l'elenco, stante l'eccezionalità del potere in deroga attribuito alle leggi di autonomia negoziata, deve considerarsi tassativo».

⁵³ F. CORTESE, *La nuova stagione*, cit., p. 689 ss.

⁵⁴ Sulle quali si v. M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali*, Jovene, Napoli, 2012 e M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

⁵⁵ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 177.

modo viene forzata non solo la lettera dell'art. 116, 3° co., ma anche la sua logica: da entrambe, a mio avviso, si desume una apertura ad una valorizzazione dell'autonomia al fine di una maggiore responsabilizzazione delle Regioni, non certo di un ritiro di esse a beneficio dello Stato centrale: la maggiore autonomia non può manifestarsi nella rinuncia all'autonomia di cui già si dispone.

6. L'iniziativa regionale

Secondo l'art. 116, 3° co., l'iniziativa per la differenziazione spetta alla Regione interessata, che ne faccia richiesta⁵⁶. Qui si pongono tre problemi diversi: a) quali Regioni possano richiedere l'intesa (se solo le Regioni ordinarie o anche le Regioni speciali); b) se l'intesa debba riguardare una sola Regione o possa essere conclusa da più regioni; c) quali organi regionali debbano dichiarare la volontà dell'ente Regione di concludere l'intesa.

6.1. Regionalismo differenziato e Regioni speciali

Il primo problema sembrerebbe risolto in radice dalla lettera dell'art. 116 3° co., che apre il percorso per la differenziazione delle competenze solo ad «altre Regioni» rispetto a quelle elencate nei due commi precedenti dello stesso articolo, vale a dire le Regioni speciali. Il procedimento in esame è dunque riservato alle Regioni ordinarie.

Si può certo tentare di riaprire la questione, facendo leva sull'art. 10 della legge cost. n. 3/2001⁵⁷ e nel senso dell'estensione del regionalismo differenziato alle Regioni speciali si muoveva espressamente l'art. 39 della riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi, respinta nel referendum del 2016.

⁵⁶ Correttamente G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, 21.4.2018, p. 16, sottolinea che «quanto all'attivazione del procedimento devono distinguersi due momenti di "iniziativa": i) quella generale, di impulso all'avvio del dialogo tra Regione e Stato; e ii) l'iniziativa legislativa in senso stretto, menzionata esplicitamente dall'art. 116, terzo comma, Cost.». Quella ora indicata nel testo è la prima di tali due iniziative».

⁵⁷ In questo senso si v. G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 493; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 143; M. CECCHETTI, *La differenziazione*, p. 145 ma «limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti e tenendo pur sempre presente che la maggiore autonomia da concordare con lo Stato non potrà che essere riferita al (e dunque parametrata sul) modello costituzionale "comune" individuato nel Titolo V della Costituzione»; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2003; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 423 ss.

Ritengono invece che l'art. 116, 3° co., sia applicabile solo alle Regioni ordinarie A. RUGGERI, *Forma e sostanza nell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, p. 362-364, pur notando incisivamente che «il coinvolgimento costituzionale delle Regioni speciali nel procedimento di formazione e revisione dei loro statuti ai sensi dell'art. 138 Cost. e della legge cost. n. 2/2001 (nella forma di una mera consulenza), «appare espressione di una minore autonomia rispetto a quella che si ha in base all'art. 116»; R. TONIATTI, *L'autonomia*, cit., p. 646.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 156-157; G.M. Salerno, *Gli statuti speciali*, cit., p. 46-47.

Appare tuttavia decisivo, contro l'estensione del regionalismo differenziato alle Regioni speciali, l'argomento secondo cui per la riforma del sistema di distribuzione delle competenze fra esse e lo Stato la via appropriata è la riforma dei rispettivi statuti speciali.

6.2. La Regione che richiede l'intesa e le altre Regioni

Sul secondo problema, sembra doversi escludere, anzitutto in ragione della lettera dell'art. 116, 3° co.⁵⁸, che possa essere conclusa una unica intesa con più Regioni⁵⁹, ferma la possibilità di concludere intese simili o addirittura identiche con Regioni diverse. Spingono in questa direzione anche ragioni sistematiche, in quanto i requisiti procedurali e sostanziali previsti nell'art. 116, 3° co., devono essere verificati Regione per Regione e sono condizione necessaria per concludere l'intesa con la Regione in cui vengano soddisfatti.

Altra e diversa ipotesi è quella di una intesa, poi trasfusa in una legge di attuazione dell'art. 116, 3° co., «per stabilire in via preliminare, attraverso un accordo con tutte le Regioni, i contenuti e le modalità di concretizzazione dell'art. 116 Cost.»⁶⁰. In questo caso, infatti, si tratta di definire il quadro procedurale dell'autonomia differenziata, non il contenuto della stessa, che a mio avviso va negoziato e definito Regione per Regione, con intese e leggi distinte per ciascuna di esse.

In ogni caso, rimane fermo che le intese di cui all'art. 116, 3° co., possono produrre effetti sistemici sul sistema regionale nel suo insieme. Del resto, tali effetti devono essere verificati dall'interlocutore statale: il Governo, il Parlamento, il Capo dello Stato (in sede di promulgazione della legge di approvazione dell'intesa e ancor prima in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge governativo).

Le altre Regioni, diverse da quella con cui venga conclusa una intesa (ed eventualmente controinteressate) non hanno a disposizione un'arena istituzionale nella quale manifestare il loro eventuale dissenso, stante l'assenza di una Camera delle Regioni nell'ordinamento italiano. Anche per questo motivo – e nonostante l'inidoneità della sede a operare come un luogo di discussione pubblica – è necessaria la consultazione sulle bozze di intesa della Conferenza Stato-Regioni, se non della Conferenza unificata, ove si reputasse che l'interesse degli enti locali all'attivazione della differenziazione non concerna solo gli enti locali della Regione che conclude l'intesa (sulla cui consultazione si v. il § 7), ma anche enti locali di altre Regioni.

In ultima analisi le Regioni controinteressate avranno a disposizione la via del ricorso in via principale alla Corte costituzionale contro la legge (statale) di differenziazione, ove ritengano – e riescano ad argomentare – che tale legge invada la loro sfera di competenze. Al di là del fatto che si tratterebbe,

⁵⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 167, la ritiene però non decisiva.

⁵⁹ Per questa ipotesi v. A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., p. 48.

⁶⁰ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 167.

formalmente, dell'impugnazione in via principale di una legge statale, dietro il velo di questa forma si nasconderebbe l'emersione di un conflitto interregionale – sinora inedito – davanti alla giustizia costituzionale.

6.3. La fase endoregionale del procedimento

È abbastanza ovvio – e coerente con una concezione autonomista – che la Costituzione taccia sull'articolazione del procedimento endoregionale volto a richiedere la devoluzione di alcune materie elencate nell'art. 116, 3° co. Qui entrano in gioco anzitutto le scelte compiute dagli statuti regionali e dalle leggi regionali in materia di forma di governo regionale, che peraltro si sono in genere astenuti dal prevedere procedure specifiche⁶¹.

Se appare inevitabile un ruolo propulsivo del Presidente della Giunta (e più in generale della stessa Giunta), l'esigenza di un coinvolgimento del Consiglio regionale sembra comunque imporsi per ragioni sistematiche, specie qualora le intese prevedano un ampliamento della potestà legislativa regionale, che all'interno dell'ente Regione spetta appunto al Consiglio⁶². È qui che andava situata anche la questione della legittimità del ricorso al referendum regionale – utilizzato, come è noto, in Veneto ed in Lombardia il 22 ottobre 2017⁶³ – per legittimare l'iniziativa degli organi regionali di governo di richiedere ulteriori forme e condizioni di autonomia. Com'è noto, la sent. n. 118/2015 della Corte costituzionale⁶⁴ ha ritenuto che la convocazione di un referendum non fosse incompatibile con la procedura di cui all'art. 116, 3° co., con argomenti che non mi paiono sufficientemente ponderati. In particolare, la Corte non ha valorizzato l'indicazione – di forte rilievo sistematico – contenuta nell'art. 123 Cost., che consente allo statuto regionale di prevedere referendum solo su leggi e provvedimenti amministrativi regionali, dunque su atti normativi regionali e non su atti di iniziativa regionale volti a stimolare atti statali. Del resto, già in precedenza parte della dottrina aveva ritenuto che «molto bene si inserirebbero qui referendum regionali di tipo consultivo»⁶⁵.

⁶¹ Lo statuto della Regione Lombardia (art. 14, 3° co., lett. g) prevede però un ruolo del Consiglio regionale per la formalizzazione dell'intesa con lo Stato.

⁶² P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione*, cit., p. 165.

⁶³ Su queste vicende si v. L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre*, cit., p. 711 ss.; Q. CAMERLENGO, *La Regione Lombardia nel 2017: non di solo referendum...*, in *Le Regioni*, 2017, n. 6, p. 1187 ss. e P. SANTINELLO, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, 2017, n. 6, p. 1191 ss.

⁶⁴ Sulla quale v. F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.* 2015, 759 ss.; e D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in questa *Le Regioni* 2016, 1141 ss.

⁶⁵ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 56.

Tuttavia, anche seguendo la sent. n. 118/2015, vi è una ulteriore questione, rimasta impregiudicata in tale sentenza: quella della compatibilità del referendum indetto in Lombardia ed in Veneto con le norme costituzionali statali e statutarie regionali in materia di referendum popolare. Oggi tale questione – ad es. dal punto di vista dell’omogeneità del quesito referendario sottoposto al voto in Lombardia e in Veneto nel 2017 – può essere letta anche alla luce della libertà di voto dell’elettore, alla luce di quanto stabilito nelle sent. n. 16/1978 e n. 1/2014.

7. La consultazione degli enti locali

L’intesa e la successiva legge devono rispettare almeno due vincoli: uno di carattere procedurale (sentire gli enti locali della Regione interessata) e uno di carattere sostanziale (rispettare l’art. 119 Cost.). Non tratterò il secondo problema⁶⁶, limitandomi a rinviare al fugace cenno fatto nel § 5.2.

Sul primo vincolo, è bene muovere dalla sottolineatura del suo rilievo sistematico, in quanto la consultazione degli enti locali, come condizione di realizzazione dell’asimmetria, mette in luce che quest’ultima «non è in funzione della Regione come “ente”, bensì della Regione come “comunità” e comprende oltre alla popolazione di riferimento anche gli enti territoriali di questa»⁶⁷.

Detto ciò, restano ovviamente aperte varie domande⁶⁸.

A) La prima concerne l’individuazione dell’ente cui spetta sentire gli enti locali: la Regione o lo Stato. Una volta risolto questo problema, occorre individuare l’organo regionale o statale competente a svolgere la consultazione. Pare che la consultazione degli enti locali debba essere svolta dalla Regione, ma che spetti allo Stato – sia in sede governativa, durante la negoziazione dell’intesa, sia in sede parlamentare, in occasione dell’approvazione della legge di differenziazione – verificare i risultati di tale consultazione⁶⁹. Ove essa sia stata del tutto omessa dalla Regione, ciò dovrà essere eccepito, nell’ordine, dal Governo, dal Parlamento e anche dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di differenziazione (nonché, ovviamente, in occasione di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale della legge di differenziazione).

B) Strettamente connesso alla questione ora citata è il problema di quando debbano essere sentiti gli enti locali: al momento della formulazione della proposta, prima di formularla o una volta predisposto il testo

⁶⁶ Su cui v. comunque l’art. 14 della l. n. 42/2009, secondo il quale «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all’art. 119». Su questo tema v. da ultimo A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 10-11.

⁶⁷ S. MANGIAMELLI, *Appunti*, p. 684.

⁶⁸ Cfr. ad es. M. CECCHETTI, *La differenziazione*, p. 154.

⁶⁹ Questa mi pare la risposta alla questione di «come e da chi debbano essere valutati i pareri espressi dai questi enti ai fini delle successive intese», posta da F. PIZZETTI, *Le esigenze di governance*, cit., p. 1166.

o una bozza di testo dell'intesa⁷⁰. È condivisibile il rilievo per cui «tale consultazione deve essere non troppo anticipata rispetto alla stesura della proposta da presentare al Governo, né ritardata a quando i giochi sono già fatti»⁷¹, dunque non solo prima della formulazione del disegno di legge di differenziazione⁷², ma anche prima del raggiungimento dell'intesa⁷³. Ove quest'ultima sia sensibilmente diversa dall'originaria proposta regionale, una nuova consultazione dovrebbe forse essere svolta.

C) Altra questione riguarda la tipologia degli enti locali che devono essere sentiti, vale a dire se debbano essere consultati solo gli enti territoriali di cui all'art. 114 o anche gli altri enti locali (Camere di commercio, Università, ecc.). Mi sembra che la consultazione degli altri enti locali sia opportuna⁷⁴ – specie qualora la differenziazione coinvolga materie di loro interesse – ma non costituzionalmente imposta⁷⁵. Quanto agli organi degli enti locali da interpellare, escluso che si debbano consultare le popolazioni interessate⁷⁶, l'alternativa è fra la consultazione degli organi rappresentativi e di quelli di governo e ci pare debba essere risolta in favore dei primi.

D) Occorre poi chiedersi come debbano essere sentiti gli enti locali, vale a dire se individualmente o collettivamente. A noi pare preferibile la prima soluzione, ma, qualora si ritenesse di seguire la seconda ci si può chiedere quale ruolo possano svolgere le associazioni rappresentative delle Province e dei comuni e il Consiglio delle autonomie locali⁷⁷. La canalizzazione della consultazione degli enti locali esclusivamente attraverso il Consiglio delle autonomie locali ci pare peraltro riduttiva rispetto a quanto richiede l'art. 116, 3° co. Certo, tale organo può essere consultato, ma la sua consultazione non soddisfa il requisito richiesto dall'art. 116, 3° co., che in effetti non rinvia all'art. 123, 4° co., pur introdotto dalla medesima riforma del titolo V.

⁷⁰ In favore di una consultazione degli enti locali durante la predisposizione della richiesta regionale v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 171. Su questo problema v. anche S. AGOSTA, *L'infanzia difficile*, cit., p. 331.

⁷¹ M. Carli, *Diritto regionale*, cit., p. 122.

⁷² Cf. V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 8.

⁷³ Secondo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 171, essa deve avvenire «nella fase precedente alla stipula dell'intesa con il Governo».

⁷⁴ Essa è effettivamente avvenuta in Emilia-Romagna nella predisposizione della richiesta di autonomia differenziata.

⁷⁵ Dissento quindi su questo punto da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 170, il quale ritiene che fra gli enti locali da consultare vadano compresi «solo ed *esclusivamente* le autonomie territoriali individuate dall'art. 114, co. 1, Cost.» (corsivo mio).

⁷⁶ M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122.

⁷⁷ L'art. 2 della bozza di disegno di legge del governo Prodi prevedeva il parere del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito dallo statuto regionale. In favore dell'espressione del parere da parte di questo organo v. S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 667; M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122. A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., p. 33 ritiene che la consultazione del Consiglio delle autonomie locali sia la soluzione più idonea, ma che sia preferibile lasciare spazio alle scelte delle singole Regioni.



Non pare, inoltre, che un eventuale referendum regionale – del tipo di quelli tenuti in Veneto ed in Lombardia il 22 ottobre 2017 – possa essere un succedaneo della consultazione degli enti locali⁷⁸, che qui vengono in questione come enti, nella loro organizzazione politica e non come popolazioni interessate e nella loro distinta esistenza, non nell'indistinta entità del corpo elettorale regionale.

Considererei invece non controversa la natura giuridica del parere degli enti locali, che mi pare riconducibile allo schema del parere obbligatorio ma non vincolante.

In dottrina si era ipotizzato che la consultazione degli enti locali avrebbe svolto un ruolo relativamente marginale nelle realtà in cui è maggiore il ruolo dell'ente Regione, mentre «dove maggiore sia il peso degli enti locali (ad es. per la presenza di grandi città) questo coinvolgimento rischia di divenire nel concreto una vera codecisione»⁷⁹. Tuttavia, non sembra che nelle consultazioni degli enti locali sviluppatesi in vista della conclusione delle tre pre-intese firmate il 28 febbraio 2018 e, in seguito, dei negoziati con il governo costituito il 1° giugno successivo, sia emerso un ruolo diverso degli enti locali secondo le alternative ora indicate.

8. L'intesa

L'art. 116, 3° co., prevede poi un meccanismo proprio del regionalismo collaborativo⁸⁰: l'intesa⁸¹. È infatti sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata che dovrà essere approvata la legge di differenziazione. Molteplici sono i problemi posti dal ricorso all'intesa. Rinviano al § 9.4 per la questione del contenuto dell'intesa, occorre ora interrogarsi sulle modalità della sua elaborazione, circa la quale si pone anzitutto il problema della individuazione degli organi deputati a concluderla a nome dello Stato e della Regione. Nel silenzio della Costituzione (e degli statuti regionali, che pure avrebbero potuto dire qualcosa sul punto), si è – ragionevolmente – dato per scontato che la conclusione dell'intesa spettasse al Presidente del Consiglio dei Ministri per lo Stato e al Presidente della Giunta regionale per la Regione. In entrambi i casi mi pare ammissibile la delega ad un ministro (o ad un sottosegretario⁸²) e ad un assessore. E in entrambi i casi sembra necessaria la delibera dell'organo collegiale di Governo, vale a dire il Consiglio

⁷⁸ Cf. problematicamente A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 171.

⁷⁹ F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 57.

⁸⁰ Sul nesso fra specializzazione e collaborazione si v. A. RUGGERI, *La specializzazione*, cit., p. 27.

⁸¹ Sulle diverse valenze del termine intesa v. S. AGOSTA, *L'infanzia difficile*, cit., p. 323-326. Sul delicato rapporto fra il regionalismo differenziato e il regionalismo cooperativo: v. A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., p. 2186. Il principio di leale collaborazione è richiamato dall'art. 1 della bozza di intesa fra lo Stato e la Regione Veneto, reperita il 13.2.2019 all'indirizzo https://images2-corriereedelveneto.corriereobjects.it/Media/pdf/4479_001.pdf.

⁸² ... com'è accaduto per la firma delle c.d. pre-intese del 28 febbraio 2018.

dei Ministri⁸³ e la Giunta regionale. Tale delibera dovrebbe essere adottata prima della conclusione dell'intesa.

Minoritaria, ma non priva di interesse, è rimasta la tesi⁸⁴ secondo la quale sia l'intesa che gli esecutivi avrebbero un ruolo marginale nel procedimento di cui all'art. 116, 3° co. Quest'ultimo dovrebbe invece dispiegarsi in due fasi: a) una iniziativa del Consiglio regionale interessato (previa consultazione degli enti locali della Regione); b) l'approvazione con legge del Parlamento nazionale. L'intesa sarebbe *in re ipsa* e diverrebbe necessaria solo qualora il Parlamento emendasse il disegno di legge di differenziazione presentato dalla Regione richiedente. Un negoziato fra esecutivi non sarebbe escluso, ma avrebbe solo rilievo informale. Questa tesi ha dalla sua un argomento di rilievo sistematico che non può essere sottovalutato: «l'art. 116 prefigura un procedimento negoziato per la ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative (...). E a queste negoziazioni devono partecipare gli organi le cui competenze sono direttamente incise, ossia il Consiglio regionale e il Parlamento nazionale»⁸⁵. Tuttavia questa tesi da un lato svaluta eccessivamente il ruolo dell'intesa, che diventa eventuale (mentre per l'art. 116, 3° co., è un presupposto necessario della legge di differenziazione) e quello degli esecutivi, pure essi coinvolti dal punto di vista del riparto di competenze (come sempre è accaduto nei trasferimenti realizzati nella storia del regionalismo italiano). Dall'altro, questa tesi prova troppo, in quanto, anche nel caso dei trattati internazionali, che spesso incidono su competenze legislative, il negoziato ha luogo fra esecutivi e l'accordo precede la legge parlamentare. Se ne può desumere che, se l'incidenza sulle competenze legislative chiama in causa il ruolo del Consiglio regionale e del Parlamento, che deve essere adeguatamente valorizzato nella procedura di differenziazione, ciò non significa affatto che tutto debba svolgersi solo nel rapporto fra iniziativa legislativa regionale e legge di differenziazione.

Riguardo all'attivazione dei negoziati per giungere all'intesa, esiste invece una disposizione legislativa (l'art. 1, co. 571, della l. 27.12.2013, n. 147 – legge di stabilità 2014) che ha regolato in parte la materia, stabilendo che,

⁸³ Per la sottolineatura che è il Governo (in quanto «organo maggiormente idoneo a rappresentare il livello statale nelle sue relazioni con i livelli inferiori, in particolare quello regionale» e in quanto più adatto del Parlamento a garantire «l'alterità dello Stato nei confronti della controparte costituita dalla Regione») l'organo deputato a negoziare e concludere l'intesa v. G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1, Giuffrè, Milano, 2003, p. 100-101, il quale ricorda anche che le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, cui spesso le intese ex art. 116, 3° co., sono state paragonate, devono essere sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 2, 3° co., lett. l) della l. n. 400/1988.

⁸⁴ ...che si deve a O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, p. 12-13.

⁸⁵ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 12.

«anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge»⁸⁶.

La disposizione ora citata non si pronuncia sull'organo e sull'ufficio competenti alla negoziazione dell'intesa da parte governativa. Nella prassi della fine della XVII legislatura e dell'inizio della XVIII, è emerso un ruolo centrale del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e in particolare del vertice politico di esso (sottosegretario nel primo caso, ministro senza portafoglio nel secondo). Ma l'esigenza di coinvolgere le amministrazioni statali interessate dalle materie oggetto di richiesta di intesa ha condotto ad un modulo negoziale più complesso, che talora ha assunto carattere trilaterale (Regione interessata-Dipartimento affari regionali-singole amministrazioni di volta in volta coinvolte), oltre ad una elevata informalità⁸⁷, la quale ha portato inevitabilmente con sé una scarsa trasparenza.

Sia il sottosegretario Gianclaudio Bressa (governo Gentiloni), sia la ministra Erika Stefani (governo Conte), hanno avvertito il bisogno di un supporto tecnico ulteriore a quello già offerto dalla struttura amministrativa del Dipartimento e hanno nominato due Commissioni di esperti, di provenienza accademica⁸⁸, che avrebbero dovuto accompagnare il negoziato, anche considerato che la Regione Veneto si era a sua volta dotata di un supporto tecnico-accademico, pomposamente qualificato come «delegazione trattante». Tuttavia, nella concreta gestazione delle intese, il ruolo di tali Commissioni (sia sul versante statale che in quello regionale e sia sotto il Governo Gentiloni che sotto il governo Conte) è risultato del tutto marginale.

9. Il ruolo del Parlamento

Il tema centrale di questo scritto – il ruolo del Parlamento nella procedura di differenziazione – non è indipendente da quelli esposti in precedenza: in particolare il ruolo del Parlamento non può non essere

⁸⁶ Al riguardo si v. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014.

⁸⁷ In dottrina si era proposto di istituire una Commissione interministeriale simile a quella utilizzata per la conclusione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla Cattolica: v. S. NERI, *I nodi interpretativi*, cit., p. 13 ss.

⁸⁸ Al riguardo v. A. VANZAN, *Autonomia, nominati i prof. di Bressa*, in *Il Gazzettino*, 29.7.2018, p. 14. L'autore di queste righe è stato componente di entrambe le commissioni ora evocate.

centrale se si guarda al procedimento di cui all'art. 116, 3° co., non come ad una scelta di devoluzione già compiutamente prefigurata nella Costituzione e che quindi richiederebbe soltanto una serie di atti volti ad *attuare* tale scelta, ma, piuttosto, come un meccanismo la cui *attivazione* è rimessa ad un accordo fra le due parti e ad una scelta politica del Governo statale e della Regione interessata, che richiede, nella sua cristallizzazione finale, ad una legge del Parlamento. Al riguardo la Costituzione offre tre diverse indicazioni:

- a) dovrà trattarsi di una legge del Parlamento, intesa in senso formale;
- b) approvata a maggioranza assoluta;
- c) sulla base di una intesa con la Regione interessata.

Ciascuna di queste indicazioni deve essere valorizzata per cogliere i problemi che il Parlamento dovrà affrontare nell'esame delle richieste di devoluzione e delle relative intese. Ciò anche alla luce del fatto che, oltre all'attuazione mediante una legge generale di carattere procedimentale⁸⁹, è mancata anche una revisione dei regolamenti delle due Camere, finalizzata a prevedere una procedura apposita.

9.1. Le ragioni dell'approvazione con legge

L'approvazione con legge dell'intesa non può essere considerata come un passaggio più o meno automatico, di ratifica di scelte già del tutto compiute altrove. Non può essere considerato casuale che il legislatore di revisione del 2001 abbia rimesso l'attivazione del regionalismo differenziato ad una procedura che coinvolge non solo gli esecutivi (come accade per gran parte dei meccanismi di raccordo e di collaborazione previsti nel sistema regionale italiano e in particolare per le intese), ma al potere legislativo nazionale. Al Parlamento, a mio avviso, spetta non un ruolo di controllo, ma una vera e propria compartecipazione decisionale. Ciò almeno per due ordini di motivi.

Il voto del Parlamento è la sede in cui la rappresentanza dei diversi territori che compongono il Paese può esprimersi: anche se nessuna delle due Camere è strutturata secondo i moduli della «rappresentanza territoriale» noti nelle esperienze federali, il Parlamento è il luogo nel quale la pluralità – anche territoriale – del Paese si riflette più compiutamente rispetto a quanto non accada per gli altri organi costituzionali. Mentre il Governo è attore della differenziazione regionale come voce dell'*interesse nazionale unitariamente inteso*, il Parlamento è chiamato in causa in quanto *portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali*. In fondo, a parte l'eventuale sottoposizione delle intese al parere della Conferenza Stato-Regioni (v. *supra*, § 6), sono proprio le Camere il luogo in cui gli interessi delle altre Regioni (diverse da quella con cui è conclusa l'intesa) possono far sentire le loro ragioni, concordanti o discordanti rispetto

⁸⁹ V. *supra* § 4.



alla differenziazione concretamente prevista in una data intesa. Proprio in virtù della sua natura di luogo della pluralità, il Parlamento è il miglior garante dell'equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall'art. 5 Cost.: un equilibrio in cui, come si è visto, la differenziazione regionale deve trovare il suo posto.

Vi è poi una seconda ragione costituzionale ad esigere una forte compartecipazione funzionale del Parlamento nell'adozione della legge di differenziazione: quest'ultima, infatti, è, secondo l'unanimità delle opinioni dottrinali, *una legge atipica e rinforzata*⁹⁰, sia in quanto essa può essere adottata solo previa intesa, sia in ragione della maggioranza assoluta richiesta per la sua approvazione. Ne segue che le regole da essa poste, almeno per quanto riguarda il contenuto che costituzionalmente le è proprio, dovrebbero essere dotate di forza passiva rinforzata, vale a dire di una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive. La potestà legislativa delle due Camere risulta pertanto in qualche modo compressa a seguito dell'approvazione della legge di cui all'art. 116, 3° co., in quanto tale legge potrà essere modificata dalle Camere stesse solo rispettando i requisiti procedurali previsti per la sua approvazione (previa intesa e maggioranza assoluta: v. § 10.2): una ragione in più per esigere una accorta ponderazione degli interessi in gioco da parte del Parlamento in sede di approvazione della legge di differenziazione.

A queste due ragioni di fondo si aggiunge, in occasione della prima implementazione dell'art. 116, 3° co., la particolare importanza del ruolo di vigilanza e coordinamento del Parlamento in nome degli interessi nazionali, intesi come compositi e non come escludenti di quelli regionali e locali.

Del resto, un eventuale difetto di mediazione parlamentare rischia di canalizzare gli interessi contrari alla differenziazione per la via del conflitto e dell'accesso alla giurisdizione, soprattutto costituzionale. E questo non pare essere un risultato auspicabile, come già si è visto nel caso della riforma del titolo V. È dunque anche interesse della Regione che aspira ad una autonomia differenziata che essa sia adeguatamente legittimata dall'intera comunità nazionale: il che, nell'ordinamento attuale, non può che accadere attraverso la discussione e la deliberazione parlamentare, dato che «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.) la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica infungibile» (sent. n. 106/2002 della Corte cost.).

La procedura da seguire nell'approvazione della legge di differenziazione dovrà pertanto essere costruita alla luce di queste esigenze di fondo: essa dovrebbe essere finalizzata a rendere possibile una compartecipazione parlamentare alla deliberazione sulla legge di differenziazione più che come un controllo parlamentare attuato mediante una legge⁹¹.

⁹⁰ Su questo problema v. *infra* § 10.

⁹¹ Si evocano qui implicitamente le due tesi circa il ruolo del Parlamento nell'approvazione dei trattati internazionali. La tesi della compartecipazione si deve a C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1976 (ed ediz. preced.); R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, V ed., Jovene, Napoli, 1968, p. 149; A. BERNARDINI, *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, 1973, p. 141-142; A. CASSESE, *Art. 80*, in

9.2. Le opzioni procedurali e l'inemendabilità dell'intesa

Riguardo ai procedimenti utilizzabili, il diritto parlamentare sembra offrire tre modelli cui fare riferimento⁹²: rispettivamente quelli dell'art. 8 Cost. per l'approvazione delle intese con i culti acattolici⁹³; dell'art. 80 Cost. per l'approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (l'art. 7 Cost., per l'approvazione delle leggi di revisione del Concordato si colloca un po' a metà strada fra queste due prime ipotesi); dell'art. 123, testo originario, Cost. per l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie prima della legge cost. n. 1/1999.

Fra l'altro quest'ultima via procedurale è l'unica a potersi basare su disposizioni dei regolamenti parlamentari⁹⁴, atteso che la pigrizia istituzionale che domina in Italia in fatto di manutenzione dei testi normativi fondamentali⁹⁵ ha fatto sì che le norme regolamentari in materia non siano mai state abrogate espressamente, nonostante che la norma costituzionale cui esse davano attuazione sia stata del tutto riscritta ormai due decenni orsono con la legge cost. n. 1/1999, facendo venire meno proprio l'approvazione parlamentare. L'utilità di queste disposizioni, «sospese» fra la vita e la morte, è accresciuta dall'assenza nei regolamenti di disposizioni scritte specificamente dedicate all'approvazione delle intese con le confessioni religiose e dei trattati internazionali⁹⁶, oltre che, come già accennato, della legge di differenziazione di cui stiamo ragionando.

G: BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II foro it., 1979; Id., *Art. 87, 8° co.*, ibidem, 1978, p. 225 ss.; M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1980, p. 43 ss.; E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 268 ss. (secondo il quale si tratterebbe di una compartecipazione alla formazione del trattato piuttosto che alla sua ratifica, e in particolare di un atto di indirizzo politico). La tesi del controllo parlamentare è sostenuta da R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949, I, p. 203; ID., *Le riserve agli accordi internazionali e la competenza parlamentare*, in *Rivista di diritto internaz.*, 1954, p. 76 ss.; Id., *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1968, p. 647 ss.; M. MIELE, *I trattati Internazionali e la nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 52-53; T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale* (1952), in Id., *Scritti giuridici*, I, p. 442; A. ALLARA, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Diritto internazionale*, 1971, p. 119 ss.

⁹² M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122. Si tratta – si badi bene – di tre modelli, non di tre soluzioni già belle e pronte.

⁹³ Gli accordi del 28.2.2018 avevano individuato nell'art. 8 il modello da seguire. Su tale procedimento si v. A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. Cost.*, 2002, n. 6, p. 4529-4556. Appare un po' eccessiva l'affermazione, contenuta in un appello firmato da trenta costituzionalisti (e pubblicato in https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38182&content=Regionalismo%2Bdifferenziato%2C%2Bruolo%2Bdel%2BParlamento%2Be%2Bunit%3%A0%2Bdel%2BPaese&content_author=%3Cb%3EAppello%2Bdi%2Btrenta%2BCostituzionalisti%3C%2Fb%3E) «l'approvazione parlamentare di cui all'articolo 116 comma 3 nulla ha a che vedere con l'articolo 8 della Costituzione sui culti acattolici», dato che lo schema procedimentale (legge sulla base di un'intesa) presenta evidenti punti di contatto.

⁹⁴ Si v. gli art. 103-106 Reg. Cam.

⁹⁵ Cf. M. DOGLIANI, (a cura di), *Il libro delle leggi strapaesato e la sua manutenzione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012.

⁹⁶ Le norme speciali contenute negli art. 24, 39, 85, 92, 96 e 119 Reg. Cam. e dell'art. 35 Reg. Sen. riguardo alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati non sembrano infatti configurare un procedimento speciale, ma si

Quale che sia il procedimento prescelto, la *natura bilaterale* dell'*iter* di differenziazione, culminante nell'intesa fra Governo e Regione interessata, rende difficile sfuggire ad una conseguenza che rischia di essere gravemente lesiva dell'esigenza di fondo di una compartecipazione parlamentare all'approvazione delle condizioni di differenziazione: quella della inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa⁹⁷, a sua volta caratterizzato dalla riproduzione dei contenuti dell'intesa stessa. Non a caso l'inemendabilità è la caratteristica comune ai tre procedimenti prima menzionati⁹⁸. Ma è soprattutto l'esigenza di rispettare il *principio bilaterale* nella determinazione del contenuto della differenziazione che spinge ad escludere una modificazione unilaterale di quanto disposto nell'intesa fra Stato e Regione mediante l'approvazione di un emendamento da parte del Parlamento statale⁹⁹.

Del resto, qualora fosse ammessa l'emendabilità del disegno di legge di approvazione di una intesa ex art. 116, 3° co., si aprirebbero delicati problemi riguardo alle conseguenze derivanti dall'eventuale approvazione di un emendamento a un articolo di una intesa. Si deve ritenere che il Parlamento, approvando un emendamento (aggiuntivo, modificativo o soppressivo) abbia senz'altro rigettato l'intesa¹⁰⁰, rendendosi quindi necessaria la riapertura dei negoziati con la Regione interessata e, in seguito al raggiungimento di un nuovo accordo, la ripresentazione di un nuovo progetto di legge di differenziazione? Oppure si deve ritenere che il Parlamento sia legittimato, a seguito dell'approvazione di un emendamento all'intesa, a concludere comunque il procedimento legislativo, approvando quindi una legge con un contenuto diverso dall'intesa? E quali responsabilità graverebbero in tal caso sul Presidente della Repubblica in sede di controllo previo alla promulgazione della legge stessa?

A noi pare comunque che, pur non sottovalutando il problema dell'inemendabilità, l'individuazione della procedura da seguire per l'approvazione della legge di differenziazione debba utilizzare una serie di accorgimenti volti a valorizzare al massimo il contributo critico e dialettico del Parlamento. Ciò da diversi

limitano a introdurre deroghe per la programmazione dei lavori, gli interventi dei deputati, l'esame in commissione o la sessione di bilancio.

⁹⁷ In questo senso S. MANGIAMELLI, *Appunti*, cit., p. 668: «la legge di approvazione sembrerebbe essere una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta, o non approvare (o non raggiungere la maggioranza assoluta sul) l'accordo»; secondo M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122 «il Parlamento può bocciare ma non modificare la raggiunta intesa, con l'eventuale possibilità di indicare le modifiche necessarie da introdurre per la successiva approvazione».

⁹⁸ Essa è (era) espressamente prevista negli art. 104, 3° co., e 105, 2° co., Reg. Cam. per i disegni di legge di approvazione degli statuti ordinari. Sull'inemendabilità della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (e sulla possibilità di approvare emendamenti solo alle norme di esecuzione dei trattati, ove non *self executing* e ove siano possibili, alla stregua del trattato, diverse modalità di esecuzione), v. E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale*, cit. p. 235 ss.

⁹⁹ Notava N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 56: «l'intesa dovrebbe essere recepita dalla legge statale, che si configurerebbe perciò come legge di mera approvazione».

¹⁰⁰ Si tratterebbe cioè di un caso di improcedibilità, che precluderebbe l'ulteriore esame del disegno di legge.

punti di vista, che hanno riguardo anzitutto ai tempi dell'esame parlamentare e all'oggetto della intesa e della legge di differenziazione.

9.3. L'iniziativa legislativa e la possibilità di un esame preventivo delle intese

La ricerca di percorsi che consentano la compartecipazione del Parlamento alla scelta politica sulla differenziazione regionale rende ora necessario fare un passo indietro, per interrogarsi sulle modalità di attivazione del procedimento legislativo previsto dall'art. 116, 3° co. Tale disposizione, infatti, non risolve la questione dell'organo o ente cui spetti presentare il disegno di legge di differenziazione in Parlamento: è vero che l'art. 116, 3° co., ragiona di una «iniziativa della Regione interessata», ma è dubbio che in questo passaggio il riferimento sia all'atto di messa in moto del procedimento legislativo di cui all'art. 71 Cost., mentre pare più probabile che in tale disposizione si evochi l'iniziativa del procedimento di differenziazione nel suo insieme.

Al riguardo, comunque, possono essere formulate diverse ipotesi:

- a) che l'iniziativa sia riservata alla Regione interessata: l'art. 116, 3° co., sarebbe in questo caso *lex specialis* rispetto all'art. 71 Cost. e forse anche rispetto all'art. 121 Cost., qualora si ritenga che l'iniziativa vada esercitata dalla Giunta anziché dal Consiglio. Il disegno di legge dovrebbe essere ovviamente strutturato sulla base dell'intesa conclusa con lo Stato (il Governo) e dovrebbe essere presentato ad una delle due Camere dalla Giunta o dal Consiglio¹⁰¹;
- b) che l'iniziativa legislativa sia riservata al Governo¹⁰², che ha concluso l'intesa con la Regione: qui vi sarebbe un parallelismo con i procedimenti legislativi speciali già richiamati (art. 8 Cost., art. 80 Cost., art. 123 testo originario Cost.);
- c) che l'iniziativa sia soggetta al regime generale dell'art. 71 Cost. e non riservata ad uno degli attori del processo di negoziazione e di conclusione dell'intesa¹⁰³: in questo caso il disegno di legge potrebbe essere presentato dal Governo (e questa pare senza dubbio l'ipotesi fisiologica), dalla Regione interessata (dovrebbe però escludersi l'iniziativa di una Regione diversa da quella interessata), dai membri di una delle due Camere, forse anche dallo stesso corpo elettorale, in una frazione di cinquantamila elettori, anche se i problemi che si aprirebbero in quest'ultimo caso (solo gli elettori di quella Regione? anche di altre Regioni?) inducono a mettere da parte quest'ultima ipotesi, che pare meramente scolastica.

¹⁰¹ In questo senso A. ANZON, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2008, n. 1; G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari"*, cit., p. 19, il quale ritiene che l'iniziativa spetti al Consiglio regionale.

¹⁰² In questo senso N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2018, p. 280; questa era altresì la prospettiva si muovevano le pre-intese firmate il 28 febbraio 2018 dal Sottosegretario per gli Affari regionali e dai Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

¹⁰³ In questo senso, se ben intendo, V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 6; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 169, riduce i possibili titolari dell'iniziativa alla Regione interessata e al Governo.

Ma un rilievo ancora maggiore presenta la questione dei tempi dell’iniziativa legislativa e, ancor più, quella dell’eventuale ricorso ad un esame preventivo delle intese o delle bozze di intesa.

Fermo che, ex art. 116, 3° co., l’approvazione parlamentare potrà avvenire solo «sulla base di un’intesa» e dunque dopo che essa sia stata conclusa, si possono ipotizzare forme di coinvolgimento delle due Camere (o anche di una sola di esse, data l’omogeneità della loro composizione sia dal punto di vista politico che territoriale) che abbia luogo, ad es., su una pre-intesa (del tipo di quella conclusa il 28 febbraio 2018 dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega agli Affari regionali Gianclaudio Bressa con i Presidenti delle Giunte regionali di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) o su una bozza di intesa, del tipo di quelle i cui testi sono stati resi noti su siti *web* governativi nel febbraio 2019. Insomma, proprio le oggettive difficoltà – di ordine sistematico – ad ammettere l’emendabilità del disegno di legge di approvazione dell’intesa dovrebbe indurre, a difesa del ruolo strategico che su questa materia non può non spettare al Parlamento¹⁰⁴ e che difficilmente può essere ridotto ad un «prendere o lasciare», a cercare un modo per coinvolgere preventivamente le due Camere.

Un esame, magari informale, delle bozze di intesa dovrebbe dunque essere avviato prima della conclusione delle intese stesse, parallelamente all’esame di esse da parte del Consiglio dei ministri, o subito dopo un primo esame da parte di tale organo.

Precedenti in quest’ultimo senso non mancano nella prassi relativa alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, circa la quale si registrano alcuni casi in cui «il Governo ha talora sollecitato una discussione ed un voto delle Camere prima della firma, e non prima della ratifica, come è previsto nel disposto costituzionale. Si pensi, in particolare, al Trattato del Nord Atlantico, al Trattato di non proliferazione nucleare, agli Accordi di Osimo, nonché all’Atto unico europeo (...), oltre che alla revisione degli Accordi lateranensi»¹⁰⁵, circa i quali si registrano vari casi di informativa parlamentare lungo l’arco pluridecennale della loro gestazione¹⁰⁶.

È sempre la prassi relativa alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ad offrire un altro precedente imitabile per la legge di approvazione delle intese: le informazioni fornite dal Governo alle Commissioni sui negoziati in corso¹⁰⁷. Si è trattato, certo, di un diritto all’informazione che le

¹⁰⁴ Aperture in questo senso sono del resto state espresse in Parlamento sia dal Presidente del Consiglio Conte che dal ministro degli Affari regionali Stefani (quest’ultima nella seduta del Senato del 7 marzo 2019: v. <http://www.affariregionali.gov.it/media/433227/risposta-del-ministro-stefani-allon-marcucci-question-time-7319.pdf>).

¹⁰⁵ F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 271-272

¹⁰⁶ Si v. le informazioni riportate in A. CASSESE, *I trattati internazionali e il ruolo delle Commissioni affari esteri*, in Id., *Parlamento e politica estera*, Cedam, Padova, 1982, p. 111 ss.

¹⁰⁷ F. BRUNO, *Il Parlamento*, cit., p. 273.

Commissioni parlamentari hanno acquisito con fatica e con diversa efficacia nelle varie fasi della storia repubblicana, ma alcuni precedenti di un qualche interesse possono essere ravvisati¹⁰⁸. Così come devono essere ricordati «gli ordini del giorno, le mozioni, le risoluzioni con cui le Assemblee hanno sollecitato il Governo ad assumere iniziative, precisando le linee da seguire»¹⁰⁹.

È evidente che l'esame parlamentare preventivo non potrebbe che produrre che ordini del giorno, mozioni o risoluzioni e dunque non potrebbe che avere efficacia orientativa, vincolante al massimo sul piano politico, ma in questo caso, almeno se ci si muove in una logica che non è solo del Sì/No o del pugno sul tavolo, ciò potrebbe non essere privo di effetti persuasivi e al tempo stesso un passaggio parlamentare preventivo potrebbe contribuire a legittimare la differenziazione regionale, soprattutto in occasione della sua prima applicazione.

9.4. Contenuto dell'intesa e della legge di differenziazione

A) Oltre al *quando* dell'esame parlamentare, occorre interrogarsi sull'oggetto specifico di esso. Fermo che la legge di differenziazione deve essere approvata sulla base dell'intesa con la Regione interessata, non è chiaro in quale modo debbano essere strutturate l'una e l'altra.

Quanto all'intesa, essa può essere concepita come uno strumento ad oggetto multiplo e quindi idoneo a regolamentare materie diverse, eventualmente anche non connesse fra loro o come strumento abilitato ad operare solo sulla singola specifica materia sulla quale la Regione richiede ulteriore autonomia (dovendosi intendere per materie quelle elencate nell'art. 116, 3° co., e, *per relationem*, dall'art. 117, 3° co.). La lettera dell'art. 116, 3° co., sembra lasciare del tutto aperte entrambe le strade, ma a mio avviso significative ragioni di sistema dovrebbero indurre ad optare per la conclusione di intese materia per materia, anche per consentire al Parlamento di valutare le ragioni di ciascuna di esse, salve specifiche e ben documentate connessioni tra più materie, che suggeriscano una disciplina in un'unica intesa. Chiamerei questa esigenza *principio di omogeneità dell'intesa*: essa corrisponde alla necessità di permettere una valutazione parlamentare su ciascuna scelta devolutiva ed anche ad una esigenza di gradualità e di sperimentazione che mi pare l'indicazione metodologica più preziosa fra quelle desumibili dall'art. 116, 3° co. L'opzione adottata già nelle pre-intese del 28 febbraio 2018 e ancor più nelle bozze di intese informalmente circolanti al momento della loro sottoposizione al Consiglio dei ministri il 14 febbraio

¹⁰⁸ In particolare, A. CASSESE, *I trattati*, cit., p. 101 ss., evidenziava un ruolo tendenzialmente passivo del Parlamento nel periodo 1948-72 (p. 108 ss.), un risveglio negli anni 1972-76 (p. 112 ss., con un vistoso esempio già nel 1971) e un ruolo più assertivo nell'ultimo quadriennio degli anni settanta (p. 118 ss.).

¹⁰⁹ F. BRUNO, *Il Parlamento*, cit., p. 273.

2019¹¹⁰ è stata invece in favore di intese multi-materia, che, nelle versioni più recenti, e soprattutto nel caso del Veneto, sono venute configurandosi quasi come intese-*monstruum*, con corpo di intesa e anima di statuto speciale¹¹¹.

In effetti, un'intesa che abbia ad oggetto tutte le materie cui si riferisce l'art. 116, 3° co., assomiglia molto ad uno Statuto speciale, che, però, nell'ordinamento italiano non ha una base formalmente pattizia, ma è atto unilaterale dello Stato, con forma di legge costituzionale, non essendo sufficienti ad imprimergli natura bilaterale gli obblighi di consultare il Consiglio regionale della Regione interessata in tutti i casi in cui l'iniziativa non provenga dalla Regione stessa, anche considerato che il Parlamento rimane libero di emendare il progetto di Statuto speciale (almeno della prima delle due deliberazioni cui esso è sottoposto ex art. 138 Cost.). L'opzione per una macro-intesa inemendabile darebbe dunque alla Regione ordinaria una forma di autonomia paradossalmente più garantita rispetto a quella spettante alle Regioni speciali. Obiezioni non dissimili possono essere rivolte a intese molto ampie, anche se relative a qualche materia in meno delle mitiche ventitré devolvibili.

B) Vi è poi un secondo problema. Al di là dell'individuazione delle materie da trasferire, sia le pre-intese del 28 febbraio 2018, sia le bozze di intese del febbraio 2019 contengono una disciplina ulteriore, che ha riguardo, ad es., al calcolo dei costi e alla definizione delle modalità delle materie trasferite, alla durata e alla verifica sul funzionamento della differenziazione¹¹² e all'istituzione di Commissioni paritetiche deputate a gestire i trasferimenti delle materie oggetto di intesa o a definire alcuni profili finanziari. Si può parlare al riguardo, riprendendo il linguaggio del diritto ecclesiastico, di *res mixtae* e ci si può chiedere se le intese possano contenere questo tipo di disciplina o se essa sia invece riservata alla legge ordinaria dello Stato, sia essa una eventuale legge generale di attuazione dell'art. 116, 3° co., o una legge adottata nell'esercizio della potestà statale di coordinare la finanza pubblica. Ove si ritenga che norme di questo tipo possano essere incluse nelle intese, ci si può poi chiedere se esse vadano considerate alla stessa stregua delle norme che individuano le materie da trasferire o se invece debbano essere ritenute qualcosa di simile al *contenuto eventuale* che, secondo la dottrina maggioritaria, gli statuti regionali ordinari erano suscettibili di assumere ai sensi dell'art. 123 Cost. testo originario, e che restava distinto dal contenuto necessario degli

¹¹⁰ Si v. il comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 44 del Governo Conte, in cui si dà notizia della illustrazione da parte del Ministro degli Affari regionali Erika Stefani delle intese in corso di negoziazione, nonché della precisazione sibillina secondo cui «il Consiglio dei ministri ne ha condiviso lo spirito» (<http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-44/10951>).

¹¹¹ Quest'ultima caratteristica era ancor più evidente nella originaria proposta della Regione del Veneto, ad es. quella resa pubblica nel luglio 2018, come base della trattativa con il governo Conte.

¹¹² Queste disposizioni, previste nelle pre-intese del 2018, sono state espunte dalle bozze di intesa del febbraio 2019.

statuti stessi (probabilmente, si potrebbe aggiungere, senza partecipare della forza passiva rinforzata di cui sembrerebbe dotata la legge di differenziazione: si v. § 10.2).

Una ipotesi intermedia potrebbe essere quella di includere tale contenuto eventuale nel disegno di legge di approvazione dell'intesa ma non nel corpo dell'intesa e di considerare il primo emendabile in sede di lavori parlamentari, a differenza del secondo. Ciò richiama gli altri problemi, relativi al testo del disegno di legge di differenziazione: deve esso consistere esclusivamente nella approvazione dell'intesa, oppure il testo della legge potrà essere diverso da quello dell'intesa¹¹³? E l'intesa dovrà essere riportata in allegato ad un articolato – come nel caso dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge o di quelli di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali¹¹⁴ – o dovrà essere inserita nel corpo del disegno di legge¹¹⁵? Potranno alcune disposizioni dell'intesa essere omesse dal disegno di legge?¹¹⁶

9.5. Particolarità procedurali: l'esclusione della Commissione in sede deliberante e della questione di fiducia

Altri due dati di carattere procedimentale devono essere posti in evidenza. Entrambi sono conseguenza della maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione della legge.

Da tale maggioranza risulta la necessità del ricorso al procedimento ordinario, con Commissione in sede referente e con conseguente esclusione sia della sede deliberante che della sede redigente. A mio avviso, è dunque decisiva la maggioranza speciale prevista nell'art. 116, 3° co., piuttosto che la qualificazione della legge di differenziazione come legge ordinaria in materia costituzionale¹¹⁷.

Da essa risulta inoltre l'esclusione per il Governo della facoltà di porre la questione di fiducia: se è consentita una poco elegante autocitazione, si può osservare che «la questione di fiducia, come le altre

¹¹³ Osserva R. TONIATTI, *L'autonomia*, cit., 656-657, p. che «la “legge approvata (...) sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata” indica la distinzione fra i due atti ma postula l'identità del rispettivo contenuto in relazione a quelle norme sulle quali si è formata una volontà consensuale fra lo Stato – attraverso il Governo – e la Regione, nulla impedendo che la legge disciplini anche altre materie che evidentemente non devono essere in contraddizione con le norme riproduttive dell'intesa»

¹¹⁴ Le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati «normalmente constano di un articolo che reca l'autorizzazione alla ratifica, di un altro contenente il cosiddetto “ordine di esecuzione” (...), nonché del testo del trattato, che costituisce un allegato in sé inemendabile». Ma qualora l'esecuzione del trattato lasci margini di discrezionalità al legislatore nazionale, i disegni di legge possono contenere specifiche disposizioni di adattamento (N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso*, cit., p. 276-277).

¹¹⁵ Sull'alternativa fra un disegno di legge composto da un articolo unico, recante la sola clausola di approvazione dell'intesa riportata in allegato, e un disegno di legge recante nel suo corpo il testo dell'intesa v. A. RUGGERI, *La “specializzazione”*, cit., p. 35. Il testo dell'intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica è invece riprodotto nel corpo stesso del disegno di legge (N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso*, cit., p. 278).

¹¹⁶ Si consideri che normalmente nei disegni di legge di approvazione delle intese ex art. 8 Cost. si omettono le disposizioni che prevedono l'obbligo del governo di presentare il disegno di legge in Parlamento.

¹¹⁷ In questo secondo senso, invece, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 174.

votazioni fiduciarie, è soggetta alla regola generale dell'adozione a maggioranza semplice, che è quella (implicitamente) richiesta nel nostro sistema per la fiducia al Governo e, di conseguenza, anche per la sua vitalità. Le maggioranze speciali previste in Costituzione (siano esse assolute od ulteriormente qualificate) rispondono ad una logica di tipo diverso (più garantista e meno democratica) ed escludono una riduzione delle questioni per cui sono richieste alla logica del rapporto maggioranza-opposizione, nel quale si irrigidisce la dialettica parlamentare a seguito della posizione della questione di fiducia. Per questa ragione, dunque, non sarà in ogni caso ammissibile la posizione della questione di fiducia sulle modifiche ai Regolamenti delle due Camere (...), sulla seconda deliberazione richiesta per l'adozione delle leggi costituzionali e, ora, anche sulla legge di amnistia e indulto...»¹¹⁸. Queste considerazioni, anteriori all'introduzione in Costituzione dell'art. 116, 3° co., ci paiono da estendere anche alla legge prevista in tale disposizione, la quale, pur essendo oggetto di una scelta politica, non si lascia ridurre – proprio in ragione della maggioranza assoluta richiesta per la sua approvazione – alla sfera dell'ordinario indirizzo politico della maggioranza parlamentare e del Governo da essa espresso¹¹⁹. Il divieto riguarda, a mio avviso, non solo la votazione finale, ma anche quella sui singoli articoli di cui il disegno di legge di differenziazione si compone.

A questa considerazione di ordine sistematico se ne aggiunge un'altra, di ordine procedurale, consistente nella difficoltà di chiarire gli effetti di una eventuale approvazione a maggioranza semplice della legge di differenziazione su cui sia stata posta la questione di fiducia, da cui deriverebbe la conferma della fiducia al Governo ma non l'approvazione della legge, dissociando così due effetti che nella questione di fiducia sono indissociabili.

Resta ovviamente ferma la possibilità per il Governo di subordinare la propria permanenza in carica all'approvazione della legge di differenziazione, così come di ogni altro atto parlamentare o anche di altro organo¹²⁰: ma si tratterebbe di una fiducia-dichiarazione politica, che ha la sua radice ultima nella libertà di ogni governo di dimettersi (e dunque anche di minacciare le dimissioni) e che non produce le c.d. conseguenze procedurali che dalla posizione della questione di fiducia sono fatte derivare nel diritto parlamentare italiano.

¹¹⁸ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 181.

¹¹⁹ R. TONIATTI, *L'autonomia*, cit., p. 645.

¹²⁰ Si v. come esempio la minaccia di dimissioni del Presidente del Consiglio Renzi nel caso di mancata approvazione da parte del corpo elettorale del referendum sulla riforma costituzionale del 2016.

9.6. Una legge in senso formale: l'inammissibilità della delegazione legislativa

Una ulteriore particolarità della legge di differenziazione è, a mio avviso, l'infungibilità fra la legge ex art. 116, 3° co., e gli atti del governo con forza di legge: dovrebbero cioè essere esclusi in questo ambito sia la delegazione legislativa¹²¹ che la decretazione d'urgenza. Mentre il ricorso al decreto-legge non è stato sinora ipotizzato, l'iniziativa presentata dalla Regione del Veneto all'inizio dell'attuale legislatura prevedeva un uso che definirei draconiano della delega, anche se questa ipotesi è rientrata nella bozza di intesa oggi in discussione tra Governo e Regione Veneto. Il termine «legge» utilizzato nell'art. 116, 3° co., dovrebbe essere inteso come riferito ad una legge in senso formale¹²².

Le ragioni di questa affermazione vanno ravvisate nel ruolo che l'art. 116, 3° co., assegna al Parlamento come organo prima che alla legge come atto e che appaiono evidenti sia che si sottolinei la natura di tale attività come controllo parlamentare (in virtù del quale è necessaria una alterità fra controllante – il Parlamento – e controllato – il Governo e l'intesa da esso raggiunta con la Regione), sia che se ne ponga in evidenza la compartecipazione, che, ancora una volta, sembra chiamare in causa l'organo e non solo l'atto legislativo.

10. La legge di differenziazione

Pregevoli studi si sono occupati già parecchi anni orsono della posizione della legge di differenziazione¹²³ nel sistema delle fonti. Al riguardo, non sembrano sussistere dubbi sulla qualificazione della legge ex art. 116, 3° co., come fonte atipica, in virtù dei due elementi differenziali rispetto alla legge ordinaria indicati nel testo (intesa e maggioranza assoluta). Riguardo alla natura di legge rinforzata della fonte in esame, ci sembra che essa derivi, se non dalla previa intesa (ove essa sia ritenuta esterna al procedimento legislativo), quantomeno dalla maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione, che è certamente un aggravamento interno al procedimento¹²⁴. Da ciò derivano alcune conseguenze sia per la sua forza attiva che per la sua forza passiva.

¹²¹ In questo senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 173 e A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 23.

¹²² In questo senso P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione*, cit., p. 173.

¹²³ Per questa legge sono state utilizzate anche le definizioni di «legge di specializzazione» (P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione*, cit., p. 164) e di «legge di autonomia negoziata» (A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 174).

¹²⁴ Per la distinzione fra le fonti atipiche (*genus*) e rinforzate (*species*, in cui l'atipicità si riflette nel procedimento) v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1 *L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, V ed. agg. da F. Crisafulli, Cedam, Padova, 1993, p. 239-240.

G. BRAGA, *La legge*, cit., p. 109, muovendo dalla tesi della dissoluzione del criterio gerarchico in quello della competenza, ragiona, a proposito della legge di differenziazione, di una «riserva di procedimento aggravato».

10.1. La forza attiva rinforzata

La sua *forza attiva* è peculiare: mediante questa legge è possibile derogare al riparto di competenze stabilito in via generale in Costituzione. Abilitando la legge di differenziazione a produrre questo risultato, la riforma del 2001 non ha introdotto una deroga al principio della rigidità costituzionale¹²⁵, ma ha utilizzato la tecnica della decostituzionalizzazione¹²⁶, già nota nell'ordinamento italiano sia in virtù di alcune clausole degli Statuti speciali, sia – dopo il 1999 – nel rapporto fra Costituzione e statuti ordinari in materia di sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale *ex art.* 122, 5° co., Cost.

Va però precisato che, essendo la decostituzionalizzazione una tecnica eccezionale, essa può trovare applicazione solo nel rigoroso rispetto dei limiti di materia previsti dall'art. 116, 3° co.¹²⁷ Fuori da tali limiti, la legge di differenziazione dovrebbe ritenersi viziata da incompetenza o, al più, operativa ma come legge ordinaria di devoluzione, non partecipante, per questo aspetto, della forza passiva rinforzata di cui si sta per ragionare. Tuttavia, una tale conclusione dovrebbe indurre a ritenere disponibile da una legge ordinaria l'ordine delle competenze costituzionalmente predeterminato, pur in assenza dell'abilitazione contenuta nell'art. 116, 3° co.: il che mi pare dubbio, nonostante alcuni precedenti legislativi in tal senso.

10.2. La forza passiva rinforzata

Ma forse le questioni più interessanti riguardano la *forza passiva* della legge di differenziazione, vale a dire la sua idoneità a resistere all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive. Al riguardo, dall'approvazione a maggioranza assoluta della legge e dall'obbligo di adozione di questa sulla base di una intesa (e più in generale dal principio di bilateralità), sembrerebbero derivare due conseguenze:

a) la legge di differenziazione dovrebbe essere non solo oggetto del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi (quanto alla sua conformità non solo alla disposizione che la prevede ma ad ogni norma della Costituzione, escluse quelle cui le è consentito derogare), ma anche parametro nel giudizio stesso, configurandosi, in questo secondo caso, come norma interposta fra l'art. 116, 3° co., e le leggi statali e regionali adottate nelle materie cui essa si riferisce e che risultassero contrastanti con l'intesa. Ciò, soprattutto, ma non solo, nei giudizi in via di azione¹²⁸.

¹²⁵ Tale deroga sarebbe censurabile alla luce del principio supremo della rigidità costituzionale, come osservò L. ELIA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 18. Più in generale, sui diversi interventi di Leopoldo Elia in materia di regionalismo differenziato v. L. MICHELOTTI, *A dieci anni*, cit., p. 104-105.

¹²⁶ M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 139; S. AGOSTA, *L'infanzia difficile*, cit., p. 321.

¹²⁷ A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in www.federalismi.it, p. 6, esclude che dall'applicazione dell'art. 116, 3° co., possano derivare deroghe ai livelli essenziali.

¹²⁸ G. BRAGA, *La legge*, cit., p. 118 ss.

b) il procedimento di cui all'art. 116, 3° co., deve essere utilizzato anche per ogni futura modificazione dell'intesa¹²⁹ (c.d. «parallelismo delle forme»¹³⁰), mentre una eventuale abrogazione (totale o parziale) della legge di differenziazione da parte di una legge ordinaria successiva (non preceduta da intesa né approvata a maggioranza assoluta) dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima. E ciò dovrebbe valere non solo per le abrogazioni espresse, ma anche per quelle tacite.

La forma corretta per la revoca dell'intesa è dunque una nuova legge approvata sulla base del procedimento di cui all'art. 116, 3° co.: dunque previa intesa e a maggioranza assoluta in entrambe le Camere.

Diversa è la questione della possibilità di introdurre deroghe puntuali ad alcune disposizioni delle intese, in nome di competenze legislative statali, specie se ciò riguardasse la disciplina finanziaria e in presenza di oggettive esigenze emergenziali.

10.3. L'eventuale revoca unilaterale dell'intesa e della legge di differenziazione

In passato la dottrina ha prospettato anche l'ipotesi di revoche unilaterali¹³¹.

Una revoca unilaterale da parte dello Stato potrebbe essere disposta seguendo il procedimento di revisione costituzionale¹³², sia abrogando in generale l'art. 116, 3° co., sia sospendendone l'efficacia per un caso specifico (quello dell'intesa che si intende revocare)¹³³.

Potrebbe essere ritenuta una ipotesi di revoca unilaterale da parte statale anche una abrogazione della legge di differenziazione mediante il referendum di cui all'art. 75 Cost. Peraltro, pur in assenza di una

¹²⁹ L'opinione è pressoché generale fra i commentatori dell'art. 116, 3° co. Si v., per tutti, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie*, cit., p. 270, che qualificano la legge in esame come «fonte atipica e rinforzata» e precisano che «qualsiasi modifica della legge di “autorizzazione alla differenziazione” deve seguire la procedura di cui all'art. 116, III co.».

¹³⁰ A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 1, p. 192. Su questo problema cf. anche F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di “governance” in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le regioni*, 2001, p. 1165, nt. 24.

¹³¹ M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 148.

¹³² In questo senso A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 15. Ipotizza una revoca unilaterale da parte dello Stato, senza precisare in quali forme dovrebbe avvenire F. SALMONI, *Forme e condizioni*, cit., p. 313.

¹³³ Secondo N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, p. 57, invece, una legge di revisione costituzionale «potrebbe modificare l'art. 116, comma 3, Cost., e quindi il generale procedimento per la concessione della specialità, ma ... non potrebbe incidere sulla singola legge che tale specialità aveva concesso», con la conseguenza che la legge di differenziazione «finirebbe per costituire – finché vi è accordo fra Stato e singola Regione – la disciplina permanente e stabile, pressoché intoccabile, del regime di specialità spettante alla singola Regione». Anche G. BRAGA, *La legge*, cit., p. 116, muovendo dalla distinzione fra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali, ritiene che sia «da escludere in modo categorico che la legge approvata tramite il complesso iter di cui all'art. 116 Cost. possa essere modificata con legge costituzionale». Secondo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 152, una revisione costituzionale dell'art. 116, 3° co., produrrebbe non l'abrogazione ma l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della legge di differenziazione.

Sul punto mi paiono condivisibili le perplessità espresse da S. AGOSTA, *L'infanzia difficile*, cit., p. 333.

inclusione espressa di tale legge fra quelle sulle quali il referendum abrogativo è inammissibile ex art. 75, 2° co., Cost., le peculiarità formali della legge di differenziazione, più volte ricordate (intesa e maggioranza assoluta), dovrebbero indurre a ritenere non ammissibile un referendum su di essa.

Una revoca unilaterale regionale, vale a dire una rinuncia della Regione all'esercizio delle competenze devolutele con una legge di differenziazione, sarebbe comunque problematica, in quanto se è vero che la devoluzione delle materie di cui all'art. 116, 3° co., è una scelta politica, una volta che tale scelta sia compiuta, essa fonda degli obblighi costituzionali, vale a dire, nel caso di specie, l'obbligo per la Regione di esercitare la competenza da essa richiesta e che le è stata devoluta. Per questo, a nostro avviso, si può dubitare che esistano da questo punto di vista alternative¹³⁴ a ripercorrere l'itinerario delineato nell'art. 116, 3° co., anche se è vero che lo Stato, in quanto ente sussidiario, potrebbe – in caso di inerzia della Regione – vedersi costretto ad intervenire nell'esercizio del potere sostitutivo, specie qualora ciò fosse reso necessario da esigenze di tutela di diritti fondamentali dei cittadini. Ma il potere sostitutivo dovrebbe operare come intervento concreto, sussidiario all'inadempimento regionale e non come forma di rimozione dell'autonomia differenziata.

10.4. Clausole di durata e di verifica

Anche per evitare situazioni di questo tipo appare fortemente opportuno che nelle intese siano previste clausole volte da un lato a limitarne la durata nel tempo¹³⁵ e dall'altro a regolamentare alcuni procedimenti di verifica sull'attuazione dell'intesa, che consentano, dopo un certo termine, il suo rinnovo, la sua riforma o anche la rinuncia a prolungarne la validità nel tempo. Purtroppo, però, tali clausole, menzionate nel disegno di legge del governo Prodi e previste nelle pre-intese del 28 febbraio 2018, sono scomparse nelle bozze di intese del febbraio 2019.

La previsione di clausole di durata e di verifica periodica potrebbe persino essere ritenuta costituzionalmente necessaria se si traessero fino in fondo le conseguenze della premessa posta *supra* nel § 4, vale a dire della spettanza allo Stato delle materie devolvibili ex art. 116, 3° co., almeno nella parte di esse che l'art. 117 attribuisce alla competenza statale, cioè per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e per le tre materie di competenza legislativa esclusiva statale.

¹³⁴ In questo senso, invece, M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 152.

¹³⁵ Favorevole alle clausole di durata M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 152; contrario A. RUGGERI, *La specializzazione*, cit., p. 40.

10.5. Unità o pluralità di intese

Un ulteriore problema riguarda il grado di esaustività dell'intesa. Si può al riguardo pensare ad una intesa-quadro (volta a definire ogni aspetto organizzativo necessario a perfezionare il trasferimento di un determinato settore materiale alla Regione) oppure ad una intesa-cornice (limitata alla fissazione di principi fondamentali). Si tratta cioè di chiedersi se l'intesa di cui all'art. 116, 3° co., sia tenuta a regolare esaustivamente ogni aspetto della differenziazione regionale o se non sia possibile (e magari anche opportuno) prevedere «accanto all'intesa-*madre* (contenente la prima, essenziale, disciplina), una serie di intese-*figlie* (recanti, invece, una normativa specificativa-attuativa di quella generale)»¹³⁶. La domanda sembra consentire una risposta positiva, pur con una serie di cautele.

In primo luogo, infatti, le ragioni in virtù delle quali si è in precedenza esclusa l'ammissibilità della delegazione legislativa nell'art. 116, 3° co., spingono ad escludere che l'individuazione delle materie da trasferire alla Regione interessata, al fine di ampliarne l'autonomia, possa essere compiuta con un atto diverso dalla legge di differenziazione, previa intesa, a meno di non configurare le intese «figlie» come una esatta copia procedurale dell'intesa «madre» (vale a dire approvate con legge e a maggioranza assoluta), nel qual caso, va da sé che non sarebbe neppure esclusa la possibilità per le intese «figlie» di modificare la stessa intesa «madre». Ma se questa impostazione conduce ad escludere che le intese «figlie» possano avere valore di legge (seguendo *in toto* lo schema delle norme di attuazione degli statuti speciali), essa non preclude il ricorso ad intese aventi due diverse funzioni:

- a) La prima potrebbe essere quella di disporre in concreto il trasferimento di uffici e risorse statali, che non fosse disposto con l'intesa «madre», laddove esso si rivelasse tuttavia necessario, alla luce del principio posto dal 2° co. della VIII disposizione finale (non transitoria) della Costituzione.
- b) La seconda potrebbe essere quella di svolgere una funzione sostanzialmente «regolamentare» e tuttavia bisognosa di una base negoziale, dunque non adottabile con gli atti normativi regionali (legge e regolamento) il cui ambito di competenza dovrebbe essere potenziato dalla legge di differenziazione.

In ogni caso, le intese «figlie» dovrebbero trovare una base in una espressa previsione della legge di differenziazione, anche se non necessariamente nell'intesa «madre» e potrebbe anzi essere questo uno dei contenuti aggiuntivi rispetto all'intesa, che potrebbero essere inseriti dal Parlamento in sede di esame della legge di differenziazione.

Si può pensare, a questo proposito, a un meccanismo simile alle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali, ma la possibilità di trasferire questo meccanismo – che negli Statuti speciali trova

¹³⁶ Sollevava il problema già S. AGOSTA, *L'infanzia difficile*, cit., p. 335. Sulla possibilità di creare una fonte più «snella» mediante la legge di differenziazione v. M. CECCHETTI, *La differenziazione*, p. 151.



una sia pur generica base costituzionale – nel contesto dell’art. 116, 3° co., è piuttosto problematica e dovrebbe mettere capo solo all’attuazione infralegislativa delle intese e non alla integrazione di esse.

Potrebbe inoltre essere opportuno (sul piano costituzionale più che su quello politico) prevedere un parere parlamentare nel procedimento di formazione delle eventuali intese-figlie.

11. Alcune conclusioni

Questo lavoro può essere concluso tentando di riprendere alcuni spunti abbozzati nelle pagine iniziali di esso. Lo farò con due affermazioni, fra loro convergenti: la prima collocata sul piano della teoria politica, la seconda su quello dell’interpretazione del diritto costituzionale vigente in Italia.

In uno Stato regionale – e in uno Stato federale – la differenziazione non è un valore in sé, ma, semmai, una conseguenza fisiologica del diverso modo di esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle entità federative. Laddove essa sia prevista anche come differenza fra i livelli di competenza degli enti federati, la differenziazione è un valore strumentale ad altri beni giuridici, siano essi la diversità della configurazione etnica, nazionale o linguistica posta alla base di un ente territoriale substatale o, più prosaicamente, una maggiore capacità di gestione dei servizi a beneficio della comunità che di un dato ente territoriale costituisce la base personale. Solo in una prospettiva – sia pur mediata – secessionistica, la differenziazione può essere eretta a valore in sé: ma, una volta squarciato il velo che nasconde il secessionismo dietro la differenziazione, si vede bene che neppure in casi di questo tipo la differenziazione costituisce un valore in sé, ma, piuttosto, è una tappa verso tale obiettivo.

Se da questa affermazione di teoria della Costituzione (o, se si preferisce, di teoria politica normativa) si passa all’interpretazione del diritto costituzionale italiano, mi pare che la prospettiva non cambi. Non è infatti possibile, a mio avviso, ravvisare nel testo della Costituzione un principio di differenziazione¹³⁷ inteso come fine che il sistema delle autonomie deve perseguire o come carattere strutturante di esso¹³⁸. La differenziazione è piuttosto un esito possibile del diverso esercizio delle competenze e, nella variante rappresentata dalla specialità regionale e – per quanto direttamente attiene al tema trattato in questo scritto – in quella del regionalismo differenziato, è un diverso regime delle competenze finalizzato a rispondere ad esigenze dei territori, elaborate politicamente dalle forze politiche che li rappresentano. Laddove tali esigenze non siano elevate al rango di una differenza socialmente predeterminata e consistente nell’esigenza di proteggere una identità distinta da quella nazionale (soprattutto con

¹³⁷ Diverso dal principio generale di differenziazione è a mio avviso il principio di differenziazione di cui si parla nell’art. 118, 1° co., Cost. per la spettanza delle funzioni amministrative.

¹³⁸ In questo senso, invece, A. M. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione»*, cit., p. 27 ss.



riferimento all'elemento linguistico), come accade per le Regioni speciali (o almeno per alcune di esse) e per le Province autonome, la differenziazione delle competenze di cui all'art. 116, 3° co., Cost. deve trovare la sua giustificazione in una maggiore capacità di gestione delle politiche pubbliche al servizio delle comunità cui queste sono destinate. Ciò corrisponde alla logica del principio di sussidiarietà, che – diversamente dal principio di differenziazione – è effettivamente posto a base della impalcatura complessiva del titolo V riformato nel 2001, unitamente al principio autonomistico (art. 5 Cost.).

Gli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 e le bozze di intesa del febbraio 2019 si muovono, nel complesso, nella prospettiva ora delineata (a differenza delle richieste originarie della Regione Veneto e della campagna referendaria svoltasi nel 2017 in tale Regione). Tali documenti, inoltre, possono essere una occasione per rilanciare il regionalismo italiano: un compito senza dubbio vasto, che richiede anche altre scelte e che non può certo esaurirsi nell'utilizzazione dell'art. 116, 3° co., neppure se ruotato a 360 gradi, vale a dire esteso gradualmente a tutte le Regioni. Proprio per questi motivi, il coinvolgimento del Parlamento nazionale nel processo decisionale non è affatto un *optional*.