



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. I

(ESTRATTO)

EDUARDO GIANFRANCESCO

**L'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, COMMA 3, COST.
TRA NODI PROBLEMATICI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE DEL
REGIONALISMO ITALIANO**

9 GENNAIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Eduardo Gianfrancesco
L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.
tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*

ABSTRACT: *The essay analyzes one of the most controversial themes in Italian recent constitutional studies: the “asymmetric clause” provided by the third paragraph of art. 116 of Constitution, as amended in 2001. This provision is sometimes considered by scholars (and in the public debate) as the “last resource” for regional autonomies and their vitality in Italy or a menace for the homogeneity – if not the surviving – of the unitary State. The essay attempts a more pragmatic approach to the theme, considered as an useful opportunity for the development of Italian regional system, if implemented within constitutional limits. In this perspective the essay applies to substantial (the reference of asymmetric clause to administrative and legislative competences of Regions and State) and procedural (the peculiar legislative process to activate the clause) problems of its implementation.*

SOMMARIO: 1. Una realistica premessa di partenza. – 2. Quali competenze vanno ridefinite e perché? Le competenze amministrative – 3. Quali competenze vanno ridefinite e perché? Le competenze legislative. – 4. Come ridefinire: alcune osservazioni sul procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – 5. L'art. 116, terzo comma, Cost., ed il volto del regionalismo italiano.

1. Una realistica premessa di partenza

Il punto di partenza più efficace per le considerazioni che seguono è rappresentato dalla diffusa constatazione, ribadita da Antonio Ferrara nella sua relazione al presente convegno, secondo la quale “non è dal successo ma dalla crisi del principio autonomistico che trae origine la richiesta di regionalismo asimmetrico”¹.

Generalizzando l'osservazione, si può ritenere che il tema dell'“autonomia differenziata” si presenti come una sorta di specchio nel quale leggere lo stato del regionalismo italiano presente, per *quello che è*, così come per *quello che non è* e per *quello che vorrebbe essere*. Numerosi punti di sofferenza dell'ordinamento regionale italiano – tanto di ordine strutturale, legati a difetti intrinseci, cioè, del modello costituzionale, quanto di ordine funzionale, legati invece alla sua interpretazione ed attuazione concreta – emergono all'attenzione nel momento in cui si cerca di esplorare nuovi percorsi sulla base della scarna formulazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

La circostanza per cui il rilancio del tema dell'autonomia differenziata avvenga a distanza di pochissimi anni dal fallimento di un tentativo di riforma costituzionale che incideva in profondità sui temi del regionalismo aggiunge poi ulteriori elementi di interesse: quanta trasformazione dell'ordinamento delle autonomie territoriali italiane è realizzabile senza bisogno di ricorrere allo strumento della revisione costituzionale e quale è il ruolo dei soggetti istituzionali centrali e locali in tale processo?

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Rielaborazione dell'intervento svolto al Convegno “Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano” organizzato dall'Issirfa del Cnr il 29 maggio 2019.

¹ Par. 2 della versione provvisoria della relazione ed *ivi* il rinvio a C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in Federalismi.it, numero speciale 7/2018, 15 con ulteriore rinvio a O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in [Astrid Rassegna](http://Astrid.Rassegna), n. 14/2017.

Il collegamento tra mancata attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione del 2001 e “rilancio” dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. è sottolineato, tra gli altri, da G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti), n. 2/2019, 3.

2. Quali competenze vanno ridefinite e perché? Le competenze amministrative

Dall'analisi delle bozze di intesa² tra lo Stato e le Regioni maggiormente attive nel processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., in questo tormentato avvio della XVIII Legislatura repubblicana, si trae la conferma che in molti casi le "materie" oggetto di differenziazione consistano, in realtà, in funzioni amministrative da allocare a livello regionale³. Si tratta di un rilievo valido per molti settori considerati dalle bozze⁴, come "paesaggio e beni culturali", "ambiente"⁵, "governo del territorio"⁶, "acque", "attività produttive"⁷. Anche in settori a maggiore rilevanza, per così dire, ordinamentale - quali "diritti" (nelle sue specificazioni negli ambiti della "salute", "istruzione" "università e ricerca", "lavoro" "previdenza complementare", "giustizia di pace", "immigrazione"), nonché "enti locali" - non mancano previsioni relative a funzioni amministrative da assegnare, piuttosto che ad ambiti di normazione propriamente intesi⁸.

² A proposito delle quali si è giustamente lamentata l'oscurità delle trattative che hanno condotto alla loro formulazione. Sul punto, cfr., tra gli altri: A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in [Osservatorio AIC](#), n. 4/2019, 2; A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019, 5; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2019, 225. Di negoziazione "in segreto" scrive F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in [Federalismi.it.](#), n. 6/2019, 3. Per la riconduzione al principio di leale collaborazione dell'obbligo di informazione nei confronti del Parlamento e, conseguentemente, della pubblica opinione, da parte degli Esecutivi statale e regionali protagonisti delle trattative volte al raggiungimento delle intese, cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2019, 262. In ultima analisi, si può estendere alla fase precedente alla conclusione delle intese "l'immersione del processo" di definizione delle materie e funzioni oggetto di devoluzione osservata criticamente da M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in [Astrid](#), maggio 2019. E' il caso di precisare che la circostanza per cui un margine di riservatezza non pare eliminabile nelle negoziazioni tra esecutivi (come si evidenzierà *infra* nel testo) non toglie che la rilevanza politica, scientifica e *lato sensu* pubblica delle negoziazioni in questione avrebbe meritato un grado diverso di conoscibilità.

³ Per la rilevazione che la richiesta di differenziazione si è orientata, nell'esperienza sin qui maturata, più sul versante amministrativo che su quello legislativo, con una sorta di effetto di "parallelismo inverso", cfr. E. CARLONI, *A prologue to farces or tragedy. Perhaps both. Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in [Astrid Rassegna](#), n. 4/2019, 5 s. Per la riaffermazione della centralità dell'autonomia legislativa delle Regioni, anche nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., cfr., tuttavia, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#) (26 giugno 2019), 10 ss. (anche se con l'approccio indicato *infra* a nota 22)

⁴ Bozze oggetto di meritoria divulgazione ed attenta analisi da parte di F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit.; ID, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in [Federalismi.it.](#), n. 20/2019. Per un'analisi di alcune tra le più rilevanti materie interessate dalle bozze di intesa sin qui concluse, cfr. anche S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 670 ss.; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2018, 345 ss.

⁵ Con particolare riferimento a tale materia, nella prospettiva della differenziazione regionale, cfr. 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, 762.

⁶ Per una ricostruzione dell'evoluzione di questa materia, centrale per l'affermazione della Regione quale ente di governo della propria collettività, cfr., con riferimenti anche alla prospettiva di attuazione del regionalismo differenziato, A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie ed istanze di differenziazione*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2019, 360 ss.

⁷ Per le "Attività produttive", si consideri il "Controllo ed applicazione della normativa materia di agricoltura biologica" (per le sole regioni Veneto e Lombardia, quest'ultima con la specificazione della competenza ad esercitare i relativi "poteri sanzionatori") oppure i poteri autorizzatori (compresa la Via) in materia di energia (per le sole regioni Veneto e Lombardia).

⁸ Si pensi alla "programmazione/organizzazione della rete scolastica" in materia di "Istruzione"; alla "Distribuzione degli uffici sul territorio" per la "Giustizia di pace" (per le sole regioni Veneto ed Emilia Romagna) od ai "Controlli complementari sui luoghi di lavoro per contrastare l'irregolarità" nella materia "Immigrazione" (per la sola regione Veneto che richiede competenze aggiuntive in tale rilevante ambito). Per la rilevazione che nelle bozze di intesa "la problematica del cambio di segno delle funzioni legislative risulta, tutto sommato, secondaria" se posta a

Ci troviamo di fronte alla conferma dell'osservazione secondo la quale il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost.⁹. Le ragioni di tali inerzia sono molteplici e possono qui essere solo accennate: la perdita della guida di un criterio orientativo tutto sommato più semplice e di meccanica applicazione quale era quello del "parallelismo" del previgente art. 118 Cost.; l'ancora insufficiente interiorizzazione, nella cultura politica ed amministrativa italiana, del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale); la difficoltà di costruire, anche da parte di dottrina e giurisprudenza (costituzionale e non), *tests* di verifica del rispetto di tale principio in grado di orientare concretamente il legislatore statale e regionale che procede all'allocazione/riallocazione delle funzioni; forse, al fondo, una ritenuta scarsa attrattività e spendibilità politica delle scelte sussidiarie nei confronti delle comunità, anche elettorali, di riferimento¹⁰.

Da un punto di vista logico, l'attuazione delle prescrizioni dell'art. 118 Cost. dovrebbe precedere la messa in opera dei meccanismi di differenziazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: l'adeguata valorizzazione dei principi di *sussidiarietà*, *adeguatezza* e, non casualmente, *differenziazione*, richiamati nel primo comma della disposizione, dovrebbe, del resto, offrire già, all'esito del processo, un quadro diversificato Regione per Regione, soddisfacendo l'ispirazione di fondo della "clausola di asimmetria" dell'art. 116 Cost.¹¹

L'attuazione surrogatoria dell'art. 118, primo comma, Cost. per via dell'art. 116, terzo comma, Cost., pure da alcuni criticata¹², presenta però, a parere di chi scrive, alcuni elementi che consentono di considerarla complessivamente in modo non negativo: essa consente un approccio *bottom up* al processo di individuazione delle funzioni amministrative da regionalizzare, ad iniziativa e su impulso delle stesse Regioni interessate, conformemente alla natura del procedimento delineato nell'art. 116 Cost. Essa, inoltre, come è evidente dalla natura stessa dell'istituto, valorizza al massimo la declinazione differenziata del conferimento, in relazione alle diverse esigenze delle realtà territoriali di riferimento, restando comunque sempre possibili le forme di coordinamento e di pressione congiunta nei confronti dello Stato che le Regioni possono realizzare attraverso le loro organizzazioni di coordinamento orizzontale così come, in sede di confronto delle Regioni nel loro insieme e lo Stato, nella Conferenza Stato-Regioni¹³.

confronto con l'allocazione delle funzioni amministrative, cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 329.

⁹ Sull'enfasi dedicata all'art. 116, terzo comma, Cost., in corrispondenza all'oblio sull'art. 118, primo comma, Cost. nonostante la diversa modalità di operatività e di estensione tra le due disposizioni, cfr. M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, cit., 20 ss. Sul punto cfr. anche M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in [Federalismi.it.](#), n. 21/2019, 9 ss.

¹⁰ Su taluni problemi posti dalla concretizzazione del principio di sussidiarietà (specialmente orizzontale) negli ordinamenti regionali, sia consentito il rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e regioni: alla ricerca della prescrittività*, in [Amministrazione in Cammino](#) (20 gennaio 2018).

¹¹ Come sottolineato da M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, cit., 19.

¹² Cfr., in particolare, M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., 9 ss. Cfr. anche S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 229.

¹³ Sul ruolo assunto dal sistema delle conferenze nel regionalismo italiano contemporaneo cfr. ora l'analisi di L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multi-livello. Studio sul regionalismo cooperativo italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2019, cap. III. Il ruolo della Conferenza unificata, nonché la costruzione di una serie di organi misti di "co-governo" e di "co-attuazione" previsti per l'attuazione della legge n. 42 del 2009 era stato sottolineato da F. SAIITTO, *Le legge delega sul "federalismo fiscale": i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 2010, 2840 ss. Per la preoccupazione di una possibile "proliferazione di strutture di raccordo bilaterali o multilaterali tra lo Stato e le Regioni in un futuro e possibile contesto di differenziazione", cfr. S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#) (25 gennaio 2019), par. 5. Resta ferma, comunque, l'insufficienza di un sistema di raccordi esclusivamente incentrato sugli esecutivi statale e regionali, a fronte dell'opportunità offerta dall'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 per un raccordo Stato-Regioni aperto anche ai legislativi. Sul punto rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica): bicameralismo, camere delle Regioni e conferenze*, in [Italian Papers on Federalism](#), n. 2/2017, par. 6.

Con riferimento, infine, al conferimento delle funzioni amministrative nei confronti degli enti locali, la realizzazione di tale processo nelle forme dell'art. 116, terzo comma, Cost. permette alle Regioni di interloquire in modo significativo con lo Stato nelle decisioni "apicali", inerenti le funzioni ancora intestate in capo ad organi statali e da trasferire ai livelli territoriali sottostanti, ai fini della costruzione del sistema regionale (*id est*: differenziato per le singole esperienze regionali) degli enti locali, responsabilizzando la stessa Regione per la conseguente e non meno rilevante fase del conferimento delle funzioni amministrative regionali agli enti locali, pure richiesta dal primo comma dell'art. 118 Cost. Nella consapevolezza della sussistenza di un limite di fondo rappresentato dalla riserva statale della disciplina dell'ordinamento degli enti locali ex art. 117, secondo comma, lett. p) Cost., non suscettibile di differenziazione, l'approccio qui considerato permetterebbe, con riferimento alla disciplina delle funzioni, di affrontare in termini innovativi un punto da sempre problematico dell'ordinamento autonomistico italiano¹⁴.

Non sfugge che diversa sembrerebbe essere la posizione nel sistema delle fonti della legge (ordinaria) statale ex art. 118, primo comma, Cost. e della legge rinforzata ed atipica ex art. 116, terzo comma, Cost. Sembra però che la realizzazione del conferimento delle funzioni amministrative attraverso una fonte dotata di un regime peculiare e maggiormente garantito come quella dell'art. 116, terzo comma, Cost. risponda ad una logica non dissonante rispetto a quella sottesa all'art. 118, primo comma Cost.: sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza risultando non meno – e, probabilmente, maggiormente – garantite da una procedura a base consensuale e complessa, rispetto ad una legge ordinaria "unilaterale" e priva di capacità di resistenza rafforzata rispetto a mutamenti di orientamento successivi da parte del legislatore e di atti con forza di legge. Ciò almeno in assenza di stringenti *tests* di verifica giudiziale delle "scelte ascensionali" fondate sui criteri in questione¹⁵.

2. Quali competenze vanno ridefinite e perché? Le competenze legislative

L'attuazione della "clausola di asimmetria" nel campo delle competenze legislative si presta ad una notevole ampiezza di possibili soluzioni, sia quanto ad estensione che ad "intensità" della differenziazione.

Anche in questo caso il ricorso alla procedura delineata dalla disposizione costituzionale in esame può servire ad operare un'*actio finium regundiorum* del riparto di competenze legislative

¹⁴ L'inevitabile ricaduta della differenziazione regionale sulla posizione degli enti locali all'interno della Regione è rimarcata da S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, cit., 12. La necessaria assenza di conseguenze negative per Comuni, Province e Città metropolitane, in ordine alle funzioni amministrative di cui esse sono titolari, in conseguenza dell'attuazione della differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost. è sottolineata da A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019, 19.

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale sui margini di definizione di un ordinamento degli enti locali da parte della Regione di riferimento resta restrittivo, come ha dimostrato l'esperienza successiva alla legge n. 56 del 2014 con riferimento alle Province. Si veda, sul punto, la [sent. n. 129 del 2019](#) ed il commento di C. TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la "stretta via" tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (28 settembre 2019) (nonché in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2019), la quale sottolinea come la pronuncia ricomprenda anche le disposizioni di carattere organizzativo all'interno delle competenze riservate in via esclusiva allo Stato in materia ambientale. Del resto, non va dimenticato l'orientamento restrittivo della Corte costituzionale sulla possibilità da parte delle stesse Regioni speciali, dotate di potestà primaria in tema, di incidere sulla configurazione degli enti locali operanti sul proprio territorio: cfr., recentemente, C. CIPOLLONI, *I confini della potestà ordinamentale delle Regioni speciali tra esigenze di carattere unitario e principio di differenziazione*, in *Giur. cost.*, 2018, 1764 ss., a commento della [sent. n. 168 del 2018](#).

¹⁵ Per l'orientamento opposto, tendente a considerare inderogabili i principi del primo comma dell'art. 118 Cost. posti a favore degli enti locali, tranne che per ipotesi "integrative" e "specificative" rispetto al modello generale, cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 163.

presente in Costituzione. Sembrerebbe emergere, così, ed affermarsi una finalità manutentiva, se non correttiva, delle competenze medesime, con la possibilità di rimettere in discussione anche alcuni punti di equilibrio individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

L'operazione può essere invitante, dal punto di vista regionale, anche se non è priva di rischi ed incertezze: incidere sulle materie di competenze ripartita per spostare il discrimine principio/dettaglio e giungere in concreto alla ritrazione della potestà legislativa centrale in determinati ambiti con la conseguente cedevolezza delle norme statali in essi operanti¹⁶ implica la piena consapevolezza del carattere sub-costituzionale e, quindi, non costituzionalmente vincolato dei principi fondamentali della legislazione e della normazione di dettaglio statale che spesso tali principi ha sviluppato, finendo per occupare buona parte della materia. Solo a questa condizione la ritrazione¹⁷ è ammissibile, non potendo essa configurarsi se il principio e la normativa di dettaglio apparissero in qualche modo costituzionalmente pre-determinati e vincolati¹⁸ ed esponendosi, in tal caso, la ritrazione medesima disposta dalla legge di differenziazione ad una successiva censura da parte della Corte costituzionale¹⁹.

Prima ancora, va sottolineata l'assenza di un quadro legislativo trasparente su ciò che è da considerare principio fondamentale della legislazione *ex art. 117*, terzo comma, Cost. e ciò che è da considerare, invece, svolgimento di tale principio²⁰: una distinzione che appare in grado di

¹⁶ Di una «cedevolezza “rovesciata” in favore della legge regionale», sottolineandone problematicamente i “marginii di discrezionalità potenzialmente molto estesi” scrive G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 29. Cfr. inoltre, in termini anche maggiormente critici nei confronti del meccanismo in questione, R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#) (16 marzo 2019), par. 3 e M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., 8.

¹⁷ Da qualificarsi come una deroga della legislazione statale vigente ad opera della legge regionale autorizzata dalla legge di differenziazione. Sul punto, cfr. l'analisi di A. BONOMI, *Il “fenomeno” della cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, in [Rivista AIC.](#), n. 4/2019, 250 ss. Per la qualificazione della norma statale coinvolta nel fenomeno come norma suppletiva cfr. L. BRUNETTI, *I possibili effetti dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sulla disciplina del “terzo settore” (D. lgs. 3 luglio 2017, n. 117). Quale destino per la legislazione statale?*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019, 24, richiamando anche il modello di rapporti tra fonti dell'art. 149 della Costituzione spagnola (23).

¹⁸ Per l'individuazione del problema, cfr. A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, par. 2.4.

¹⁹ Censura che dovrebbe avvenire presumibilmente per le vie del giudizio incidentale, essendo notevolmente ristrette le possibilità di una impugnazione regionale in via principale innanzi alla Corte costituzionale in ordine ad una legge statale recettiva di un'intesa negoziata tra Stato e Regione e questo anche nell'ipotesi in cui si accolga (come si fa in queste pagine) la tesi dell'emendabilità dell'intesa in sede parlamentare. Il necessario raggiungimento dell'intesa tra Stato e la Regione sugli eventuali emendamenti approvati in sede parlamentare dovrebbe, infatti, precludere la successiva impugnazione *ex art. 127* Cost. della legge da parte della Regione (per lo Stato la possibilità è preclusa anche dalla natura statale della legge *ex art. 116*, terzo comma, Cost...). Residuerrebbe, forse, la sola ipotesi di una impugnazione da parte di una Regione “terza” all'intesa che ritenga la legge statale di recezione dell'intesa indirettamente lesiva delle proprie competenze costituzionali. Sul punto F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2019, 443 s. ricorda, comunque, l'orientamento restrittivo della Corte costituzionale in ordine alla possibilità per le Regioni di far valere lesioni delle proprie competenze ad opera di discipline, asseritamente di favore, di Regioni terze. Per un'analisi complessiva della “ridondanza” quale requisito per le Regioni di far valere vizi di legittimità costituzionale diversi dalla diretta lesione delle proprie competenze costituzionali, cfr. ora l'analisi di C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 2019, 737 ss.

²⁰ L'assenza dal 2001 di “vere leggi quadro, letteralmente scomparse, non solo come nome e intitolazione, ma anche come sostanza” è efficacemente rilevata da V. ONIDA, *Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi*, in [Il Piemonte delle Autonomie](#), n. 3/2018, 1. Lo scostamento tra modello costituzionale ed esperienza concreta di tale riparto di competenza ed il rischio che essa faccia da “capro espiatorio” dei mali del regionalismo italiano in generale, è rilevato di recente, pur non senza puntualizzazioni sui limiti di utilizzabilità di tale modello competenziale, da L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in [Rivista AIC.](#), n. 3/2019, 582 s.. Per alcuni accorgimenti minimi per “riqualificare” la potestà legislativa ripartita nell'esperienza italiana sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della potestà ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, all'indirizzo telematico dell'[ISSIRFA](#), sezione *Studi e interventi* (settembre 2014), in particolare par. 6.3. Un quadro aggiornato ad agosto 2018 del “diritto vivente” in tema di art. 117, terzo comma, Cost. prodotto dalla giurisprudenza costituzionale è contenuto nel Dossier del Servizio Studi

complicare non poco l'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. all'autonomia legislativa regionale, richiedendo un'accurata ricognizione del quadro normativo vigente, per come interpretato dal Giudice di costituzionalità delle leggi.

Più in generale, la via che sembra essere perseguita dalle bozze di intesa sin qui raggiunte di definire in termini abbastanza dettagliati gli ambiti materiali nei quali ampliare la sfera di competenza legislativa regionale²¹, se da un lato dovrebbe far leva sulla maggiore tenuta, in termini di garanzia", delle voci nominate rispetto a quelle residuali²², dall'altro deve fare i conti con un'esperienza italiana che non sempre sembra essersi nel tempo²³ mossa in questa direzione e che soprattutto ha visto e vede l'operatività di "forti" competenze trasversali (dello Stato...) in grado di attraversare in profondità le competenze, nominate e non, delle Regioni. In questa prospettiva, il "blindaje"²⁴ delle competenze regionali acquisite mediante l'esercizio della "clausola di asimmetria" rischia di non essere sufficiente a segnare una svolta di discontinuità rispetto al passato; svolta che pure sembra necessaria tanto più se si considera il carattere "pactado" della ripartizione competenziale particolare operata in base all'art. 116, terzo comma, Cost.

L'operatività di limiti costituzionali generali, indipendentemente dalla loro concretizzazione ad opera del legislatore statale, dovrebbe indurre, poi, ad un uso prudente dello strumento della differenziazione legislativa con riferimento a materie nei quali tali limiti appaiono maggiormente "prominenti". Ci si riferisce ad alcune delle materie presenti nelle bozze di intesa per le quali

della Camera dei Deputati, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V. I confini delle materie di competenza legislativa concorrente come delineati dalla giurisprudenza costituzionale* (Dossier n. 14, XVIII Legislatura).

Per un interessante punto di osservazione *ab externo* dell'esperienza complessiva del riparto delle competenze legislative nel nostro sistema costituzionale, cfr. E. HAPFACHER, *Von der Einheit zur Autonomie und wieder zurück: Kompetenzverteilung in Italien*, in GAMPER – BUBJÄGER – KARLHOFFER – PALLAVER – OBWEXER (Hrsg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Baden-Baden, 2016, 25 ss.

²¹ Per degli esempi si rinvia all'analisi di F. PALLANTE nei saggi citati a nota 4.

²² È questo il vantaggio che, a parere di chi scrive, il riferimento a campi materiali di disciplina definiti, almeno in via tendenziale, in termini oggettivi presenta rispetto a quello delle "politiche", valorizzato da parte della riflessione scientifica quale criterio preferenziale per risolvere i problemi posti dalla differenziazione *ex art.* 116, terzo comma, Cost. Per questo secondo approccio, cfr., R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 8 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, 4 ss.; A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato*, cit., 24.

²³ La considerazione sembra valere tanto per la stagione del primo che per quella del secondo regionalismo italiano. Per un'analisi degli elementi di continuità e discontinuità tra disciplina originaria del Titolo V della Parte II della Costituzione e situazione successiva alla riforma costituzionale del 2001 in tema di autonomia legislativa delle Regioni si rinvia a A. D'ATENA, *Diritto regionale*⁴, 2019, 151 ss. Sulla flessibilizzazione del riparto di competenze legislative reso possibile dalla giurisprudenza costituzionale successivamente al 2001 ed al potenziale effetto di inibizione delle clausole di attrazione della potestà legislativa regionale da parte dello Stato grazie all'art. 116, terzo comma, Cost., cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 669 e 677.

²⁴ Il riferimento lessicale è all'esperienza spagnola ed al tentativo – non compiutamente riuscito – di garantire le voci materiali contenute negli statuti di autonomia attraverso una loro analitica descrizione. Sul punto, cfr. soprattutto in riferimento allo statuto catalano che ampiamente utilizza tale tecnica, R. BLANCO VALDÉS, *Blindaje competencial e indefensión constitucional*, in *Claves de Razón Práctica*, 2007, 18 ss.; ID., *Lo Statuto catalano: testo e pretesti*, in *Quad. cost.*, 2006 e, con riferimento particolare alla sent. n. 31/2010 del Tribunale costituzionale spagnolo, ID., *Lo Statuto catalano e la sentenza interminabile*, in *Quad. cost.*, 2011, 586 ss. Cfr. anche E. EXPÓSITO, *Las Competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía*, in AA.VV., *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España Italia a debate*, Barcelona, a cura di J. Ma Castellà Andreu – M. Olivetti, 2009, 107 ss. con sottolineatura dei rischi della tecnica del *detallismo* nell'enumerazione delle voci competenziali autonome (116).

Per un confronto tra l'esperienza spagnola e quella italiana in tema di autonomie regionali, cfr. G. GARDINI, 2018, *un anniversario importante per celebrare ma anche per ripensare le autonomie. Un confronto tra Italia e Spagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2019, 285 ss.; M. MANGANARO, *L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna*, in *Consulta Online*, 2016, 432 ss., con sottolineatura dei margini più definiti, anche se non privi di indeterminatezza, di differenziazione nell'ordinamento italiano rispetto a quello, esposto a rischi centrifughi, spagnolo (442). Con particolare riferimento al ruolo parlamentare nel processo di attuazione della differenziazione regionale nelle due esperienze, cfr. F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in *DPCE ONLINE*, n. 1/2019, 77 ss.

maggiormente si è acceso il dibattito, scientifico e più in generale “pubblico”, come, del resto, è naturale che fosse.

La rivendicazione da parte regionale di competenze normative ampie in materia di “Istruzione”²⁵, “Università” e “Sanità”²⁶ non può non tenere conto dell’operatività di elementi unificanti nazionali che si traducono in veri e propri limiti costituzionali opponibili all’ambito regionalizzabile: si pensi al necessario riconoscimento e salvaguardia delle autonomie funzionali operanti soprattutto nell’ambito dell’istruzione ed in quello universitario, oltre all’esigenza di salvaguardare la possibilità di esercizio delle attività lavorative su tutto il territorio nazionale *ex art.* 120, primo comma, Cost., che inibisce la costruzione di percorsi di istruzione o professionali che frustrino tale garanzia²⁷. Più in generale, in tutti e tre gli ambiti sopra menzionati particolarmente intensa si presenta l’operatività della riserva di competenza legislativa statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che costituiscono la “cittadinanza unitaria”^{28 29}.

²⁵ I problemi insiti nell’inserimento di tale materia tra quelle suscettibili di differenziazione erano stati ben presto evidenziati da G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 65. I rischi di un’utilizzazione massiva del modello della differenziazione in materia di istruzione sono particolarmente sottolineati da R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio*, in [laCostituzione.info](#) (20 maggio 2019); ID., *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell’autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019. Maggiormente fiduciosa delle potenzialità di miglioramento che la previsione costituzionale presenta, specialmente con riferimento all’istruzione professionale, appare la lettura di E. BALBONI, *In tema di regionalismo differenziato in attuazione dell’art. 116 della Costituzione*, in [Astrid Rassegna](#), n. 11/2019, 6 ss.

²⁶ Con riferimento a quest’ultima materia, nei suoi diversi aspetti, si veda l’attenta analisi di R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2019 ed *ivi* la preoccupazione che le soluzioni di differenziazione possano comportare la “decostruzione dell’impianto e della logica del Servizio sanitario nazionale” (12). Le peculiarità del settore sanitario rispetto ad altre materie ricomprese nel campo di applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., così come la finalità del Servizio sanitario nazionale di “promuovere l’avvicinamento tra situazioni regionali diverse... non a cristallizzarle”, sono sottolineate da R. BALDUZZI, *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del Ssn?*, in [Corti supreme e salute](#), n. 3/2018, 472 s. Una decisa sottolineatura dei limiti collegati a principi costituzionali (*ex artt.* 2, 5, 119, 120 Cost.) operanti nei confronti della possibile “differenziazione” del Servizio sanitario nazionale è presente in F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in [Federalismi.it](#), n. 15/2019, 21. Con particolare riferimento al regime del personale medico del Servizio sanitario nazionale, sia con riferimento alla sua formazione in ambito universitario, sia con riferimento alla disciplina del regime di lavoro, cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2018, 6 ss.

²⁷ Per una opportuna sottolineatura di questo limite di carattere generale all’operatività della differenziazione, cfr. F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#) (6 novembre 2018), 15.

²⁸ Da qualificarsi come “nazionale e “sociale” secondo S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in [Astrid Rassegna](#), n. 5/2019 13 ed *ivi* la sottolineatura della spettanza alla legge statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. m) della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti *anche* i diritti civili, *oltre che* quelli sociali (4), questi ultimi peraltro solo parzialmente presi in considerazione dalla l. n. 42 del 2009 (3). Come sottolineato da C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2018, 771, ci troviamo di fronte ad una clausola che esprime “un’istanza non aggirabile e non fungibile di armonizzazione e temperamento fra i due principi supremi dell’eguaglianza e del pluralismo autonomistico, rispettivamente sanciti dagli artt. 3 e 5 della Costituzione”. Per la funzionalizzazione del principio autonomistico al principio unitario, cfr. tra gli altri, D. MONE, *Autonomia differenziata come messo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2019, 267 ss. Per una “lettura sistematica” del regionalismo differenziato, alla luce degli artt. 2, 3 e 5 Cost., cfr. A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2019, 23.

Il particolare rilievo della competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. m) Cost. in relazione agli squilibri Nord-Sud che caratterizzano l’esperienza italiana è frequentemente sottolineato dagli studiosi. Cfr., per tutti, I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in [Diritti regionali](#), n. 1/2019, 13. Cfr. comunque, l’opportuna puntualizzazione di A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2017, 909 ss. sul carattere generico dell’espressione “Nord/Sud”, in ragione della profonda differenziazione delle realtà ricomprese al loro interno; puntualizzazione utile anche con riferimento al tema qui trattato.

Né sembra ipotizzabile, sul punto, una capacità derogatoria di tale competenza dello Stato ad opera dell'art. 116, comma 3, Cost. e della potestà legislativa da esso istituita³⁰. Più precisamente, se tale idoneità derogatoria *in melius* nelle specifiche materie considerate può risultare accettabile con riferimento al quadro dei livelli essenziali delle prestazioni *anteriori* all'intesa conclusa con la Regione *ex art. 116, terzo comma, Cost.* ed alla legge recettiva dell'intesa, la quale, quale fonte speciale e successiva, può derogare al precedente quadro generale di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (ferma restando la sindacabilità sotto il profilo sostanziale della ragionevolezza delle soluzioni concordate), notevoli dubbi sussistono sull'inidoneità del legislatore statale ad intervenire per il futuro modificando il quadro dei suddetti livelli essenziali anche per le Regioni "differenziate". Del resto è lo stesso art. 116, terzo comma Cost. a specificare quali sono le "materie" di competenza esclusiva statale suscettibili di devoluzione regionale e tra queste non figura la lett. m)...³¹

A non poche perplessità si espone, invece, per chi scrive, l'idea di applicare al quadro legislativo ed amministrativo definito *ex art. 116, terzo comma, Cost.* il meccanismo della "chiamata in sussidiarietà" elaborato, come è noto, dalla giurisprudenza costituzionale: l'assenso statale, espresso attraverso la legge di approvazione dell'intesa, alla devoluzione alle Regioni di talune funzioni dovrebbe, infatti, implicare il riconoscimento che per esse non si presentino esigenze di esercizio unitario tali da attivare il meccanismo ascensionale della sussidiarietà legislativa; esigenze diverse ed ulteriori rispetto a quelle che la lettera dell'art. 117, secondo comma, Cost. riserva, in modo irrinunciabile, allo Stato.

Il tenere presente - da parte dello Stato ed, in particolare, dei componenti del Governo che sovrintendono alla negoziazione sul contenuto dell'intesa *ex art. 116, terzo comma, Cost.*³² - la imprescindibilità di questi limiti dovrebbe essere sufficiente ad evitare "fughe in avanti" in grado soltanto di danneggiare la concreta esperibilità del meccanismo della differenziazione nel suo complesso, anche con riferimento a settori per i quali essa appare invece in grado di introdurre elementi di rivitalizzazione del regionalismo italiano³³.

4. *Come ridefinire: alcune osservazioni sul procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*

Il carattere rinforzato³⁴ ed atipico³⁵ del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost. dovrebbe lasciare pochi dubbi sulla riserva di legge formale in tema di attivazione dell'autonomia

²⁹ Che la competenza legislativa esclusiva statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni non esaurisca, tuttavia, la disciplina di tutela e promozione dei diritti fondamentali, comportando un esautoramento del legislatore regionale, è stato sottolineato da tempo da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 180.

³⁰ Per la messa a fuoco del rapporto tra competenze esclusive statali di natura trasversale e potestà legislativa regionale *ex art. 116, terzo comma, Cost.*, cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 181 ed ora A. BONOMI, *Il "fenomeno" della cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, cit., 258.

³¹ Ci si può problematicamente chiedere se tale competenza riservata possa avvenire solo nel segno di un innalzamento dei livelli essenziali garantiti ovvero lo Stato, in considerazione di equilibri complessivi di sistema, anche legati agli obblighi discendenti dall'art. 81 Cost., possa rimodulare verso il basso i livelli essenziali delle prestazioni.

³² Il tema dell'articolazione interna al Governo (ed alle Amministrazioni centrali) del processo di conduzione delle trattative finalizzate alla conclusione delle intese *ex art. 116, comma 3, Cost.* non ha ricevuto fino ad oggi l'attenzione che meriterebbe. Per un riferimento al punto cfr., recentemente S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, cit., 6. L'art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) costituisce il riferimento normativo puntuale in tema. Su tale disposizione cfr. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#) (14 luglio 2014).

³³ Sul punto si tornerà nel paragrafo finale del presente lavoro.

³⁴ A causa della maggioranza derogatoria, rispetto a quella prevista dall'art. 64 della Costituzione, richiesta per l'approvazione della legge di recezione dell'intesa.

differenziata. Oltre a ciò la considerazione per cui tale attivazione determina la rinuncia da parte del Parlamento, nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria³⁶, ad occuparsi della disciplina delle materie e funzioni devolute alle Regioni rafforza la conclusione per cui è da ritenersi escluso che atti con forza di legge possano prendere il posto della legge parlamentare³⁷.

Né pare utile proporre parallelismi con le vicende relative al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni degli anni Settanta e poi Novanta del secolo scorso. Non può sfuggire, infatti, la differenza strutturale tra le due ipotesi: i decreti legislativi del '72 e del '77 e del '98 essendo chiamati ad operare e realizzando - bene o male, restrittivamente o estensivamente³⁸ – una operazione principalmente *ricognitiva* del contenuto delle voci competenziali dell'art. 117 Cost. all'epoca vigente, mentre il processo di attuazione del “regionalismo differenziato” ha carattere *costitutivo* di nuove competenze regionali, la cui ampiezza e profondità è rimessa all'atto che realizza la devoluzione³⁹.

Analogamente, per il ben diverso fondamento normativo legittimante, improponibile appare ogni tentativo di assimilazione di una delega legislativa avente origine, nel silenzio dell'art. 116, terzo comma, Cost., nelle singole leggi di differenziazione al processo di attuazione degli statuti speciali, a mezzo delle norme di attuazione previste nelle leggi costituzionali di approvazione degli statuti medesimi⁴⁰.

³⁵ Per il vincolo della legge parlamentare all'intesa con la Regione. Su quale sia il grado di intensità di tale vincolo si veda *infra* nel testo.

³⁶ Ritenendosi, da parte di chi scrive, che il legislatore costituzionale (per puntuali interventi derogatori) ed, a maggior ragione, quello di revisione costituzionale possano intervenire a modificare il quadro normativo dettato in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Per l'ammissibilità tanto di interventi di abrogazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. che di sospensione dell'efficacia per casi specifici, cfr. anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [Federalismi.it.](#), n. 6/2019, 36. Per l'ammissibilità di revoche unilaterali di specifiche leggi di differenziazione nella forma dell'art. 138 Cost. ma non della regressione al sistema previgente di “uniformità” attraverso l'abrogazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., cfr. invece M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 143 e 149.

³⁷ L'osservazione vale soprattutto con riferimento all'ipotesi, che per un certo periodo di tempo ha avuto la sua diffusione, del ricorso ad una delega legislativa al Governo di adozione della disciplina concreta di differenziazione. Per la critica a tale soluzione, cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost.*, cit., 10; 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, 172; R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 2018, 575; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 7; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in [Federalismi.it.](#), n. 21/2018, 23; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale*, cit., 279; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 34; M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in [Federalismi.it.](#), n. 17/2019, 33; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, 85 ss. Maggiormente possibilista appare, prendendo in considerazione un'iniziativa della Regione Veneto in tale direzione, L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 359 ss.

³⁸ Su tale tematica si rinvia per l'esperienza degli anni Settanta alle riflessioni di A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria) (1972) ed Il completamento dell'ordinamento regionale (profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977) (1982)*, entrambi ora in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, rispettivamente 305 ss. e 333 ss. Per la necessità di interpretare il termine “conferimento” della l. n. 59 del 1997 secondo le possibilità consentite dalla Costituzione (nella formulazione all'epoca vigente), rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59 del 1997*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Tomo I, Milano, 1998, 627 ss.

³⁹ Entro i soli limiti definiti dall'art. 116 Cost., nel suo riferimento alle materie del secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. Per la sottolineatura di tale aspetto differenziale tra le due esperienze cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in [Astrid Rassegna](#), n. 11/2018, 12 s.

⁴⁰ Su tale fondamentale differenza cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata*, cit., 3; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 24; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 88 ss. Che le norme di attuazione statutaria, nella loro

Di qui, il rafforzamento della conclusione per la necessaria spettanza alla legge parlamentare di tutte le scelte relative all'individuazione delle materie e funzioni coinvolte, potendosi ammettere – o meglio, ritenendosi inevitabile - l'intervento di fonti subordinate per le sole scelte applicative: dall'individuazione di uffici e contingenti di personale alla, comunque delicata, determinazione delle risorse finanziarie da trasferire consequenzialmente alla devoluzione di funzioni amministrative⁴¹.

Sulla *vexata quaestio* della emendabilità o meno da parte delle Camere del Parlamento del testo dell'intesa presentata all'approvazione⁴², sembra a chi scrive che la soluzione debba muoversi all'interno di due “cardini procedurali di principio”: da un lato il rispetto del principio di bilateralità⁴³, per il quale la legge menzionata dall'art. 116 Cost. non può discostarsi da quanto concordato con la Regione e, dall'altro, la salvaguardia dei caratteri propri della deliberazione legislativa nel procedimento in questione.

dimensione “pattizia” tra Stato e Regione, costituiscano comunque un momento centrale del regionalismo speciale, se non addirittura “la caratteristica maggiormente rilevante” di esso non può sfuggire: cfr., sul punto, G. VERDE, *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in [Federalismi.it](#), n. 8/2018, 3 ss., il quale giustamente ne sottolinea la totale diversità rispetto all'istituto previsto dall'art. 76 Cost. (5).

⁴¹ Fonti in ordine alla produzione delle quali può essere anche prevista la costituzione di organi a composizione mista statale/regionale. Per l'inevitabilità del ricorso a tali fonti attuative, cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 87. Il rischio di ripercorrere, a seguire tale percorso, esperienze non felici di “fuga dal regolamento” ovvero di anomale delegificazioni è comunque segnalato da G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 24 s. Cfr. anche A. BONOMI, *Il “fenomeno” della cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, cit., 248 ss.

⁴² Nella forma del disegno di legge statale deliberato dal Consiglio regionale ex art. 121, secondo comma, Cost., come sostenuto, tra i primi, da A. ANZON DEMMING, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 57 e di recente da O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castellà Andreu – S. Pajno – G. Rivosecchi – G. Verde, Napoli, 2018, 180 s. e F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 6. L'attribuzione al Consiglio regionale della competenza della presentazione alle Camere del Parlamento del disegno di legge di approvazione dell'intesa presenta il vantaggio di valorizzare in modo certo il ruolo di tale organo, a fronte di trattative sul testo dell'intesa che vedranno un ruolo di protagonista della Giunta regionale. Certo è che il testo dell'intesa, così come negoziato tra esecutivi, si presenterebbe come non modificabile da parte del Consiglio al momento dell'approvazione del disegno di legge ex art. 121 Cost. Si tratterebbe, però, di una condizione destinata a “retroagire” nella fase della conduzione delle trattative per la conclusione dell'intesa medesima ed in grado di stimolare un raccordo effettivo tra Giunta e Consiglio nel corso di tali trattative, onde evitare il rischio di una clamorosa bocciatura consiliare della proposta della Giunta...

Distingue opportunamente tra iniziativa “generale, di impulso all'avvio del dialogo tra Regione e Stato” in ordine alla conclusione dell'intesa, con un ruolo da protagonista della Giunta, ed “iniziativa legislativa in senso stretto, menzionata esplicitamente dall'art. 116, terzo comma, Cost.”, di spettanza necessariamente del Consiglio regionale, 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 [Diritti regionali](#), n. 2/2018, 17 ss. Il timore di progetti di legge concorrenti che contemplino soluzioni normative divergenti nel fine di dare seguito all'intesa spinge invece R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in [Federalismi.it](#), n. 5/2019, 18 a ritenere riservata al Governo la presentazione del disegno di legge di approvazione dell'intesa. Nella medesima direzione cfr. A. RUGGERI, [La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i \(pochi\) punti fermi del modello costituzionale e le \(molte\) questioni aperte](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2019/III](#), 607, nota 27, salvo ammettere un'iniziativa regionale in caso di inerzia governativa. La preferenza delle bozze di intesa sin qui raggiunte per la presentazione ad opera del Governo del disegno di legge di approvazione dell'intesa, pur con formulazioni non chiarissime, è evidenziata da G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 15.

⁴³ Per la sottolineatura di tale carattere fondamentale dell'iter di differenziazione, cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit. 27, il quale ne fa derivare tuttavia la conseguenza dell'inemendabilità, in senso tecnico, del disegno di legge dell'intesa, ferma restando la possibilità ed opportunità di atti di indirizzo parlamentari dotati “di efficacia orientativa, vincolante al massimo sul piano politico” (30).

Appare condivisibile la posizione di F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, cit., 441, la quale, sulla base di argomenti sistematici e testuali ritiene preferibile che la bilateralità vada declinata nel senso di intese tra lo Stato e singole Regioni e non di intese collettive, tra lo Stato ed una pluralità di Regioni.

Ritenere inemendabile il disegno di legge di approvazione dell'intesa⁴⁴ comporterebbe che il testo dell'intesa, inevitabilmente negoziato dagli esecutivi di Regione e Stato⁴⁵, si imponga al Parlamento in una logica di "prendere o lasciare", pur incidendo in profondità sulle potestà del Parlamento medesimo in ordine alle modalità di svolgimento della funzione legislativa, in conseguenza della già ricordata rinuncia da parte del Parlamento stesso ad occuparsi per il futuro, nella forma della legge ordinaria, della disciplina delle materie e funzioni devolute.

Se poi, sul versante regionale, la dialettica tra Giunta e Consiglio regionale effettivamente si caratterizzasse, come pare fortemente auspicabile, per un ruolo rilevante del secondo nei confronti della prima in ordine alla definizione del contenuto dell'intesa⁴⁶, apparirebbe paradossale che ciò non avvenisse per le Camere del Parlamento⁴⁷.

In questa prospettiva, la garanzia dell'emendabilità dell'intesa deve essere concepita in senso proprio, quale effettiva possibilità di ogni componente della Camera investita del disegno di legge di approvazione dell'intesa di partecipare con proprie proposte alla determinazione del contenuto dell'atto, secondo le prospettive di valorizzazione di tale funzione aperte dalla recente e nota [ordinanza n. 17 del 2019](#) della Corte costituzionale⁴⁸.

Ciò impone di non considerare sufficienti le soluzioni frequentemente prospettate al problema e facenti leva sulla funzione di indirizzo di ciascuna Camera nei confronti del Governo⁴⁹: l'atto di

⁴⁴ Come pure è sostenuto da non pochi autori: cfr., in questo senso, A. ANZON DEMMING, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 59; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 156; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (novembre 2017)*, all'indirizzo telematico dell'[ISSIRFA](#), *Studi e documenti*, par. 4.3; A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 2018, 188; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost.*, cit., 15.; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 7; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit. 27; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 10 ss., (il quale richiama la prassi parlamentare in ordine alla sussistenza di limitati margini di emendabilità dei disegni di legge di approvazione delle intese ex art. 8 Cost.; margini che comunque non toccano il contenuto delle intese stesse); D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019, 34; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 100 s.; A. RUGGERI, [La "specializzazione" dell'autonomia regionale](#), cit., 608 s.

Più rara, nella dottrina italiana, si presenta la tesi secondo la quale il Parlamento potrebbe emendare unilateralmente il disegno di legge di approvazione dell'intesa: cfr., in questo senso, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 164; C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019, 31 ss. Si tratta, a parere di chi scrive, di una tesi non condivisibile per ragioni identiche e simmetriche a quelle dell'inemendabilità, per la mancata considerazione del principio di bilateralità emergente dall'art. 116, terzo comma, Cost.

⁴⁵ Il ruolo inevitabilmente centrale degli esecutivi statale e regionale nella negoziazione del contenuto, in primo luogo politico, delle intese è sottolineato, tra gli altri, da P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria*, cit., 168 s.; A. RUGGERI, [La "specializzazione" dell'autonomia regionale](#), cit., 607

⁴⁶ Un ruolo che, come si è appena sostenuto *supra* (nota 42), la riserva di iniziativa legislativa al Consiglio regionale ex art. 121 Cost. valorizzerebbe non poco. In ogni caso, il coinvolgimento del Consiglio regionale nella fase della negoziazione dell'intesa dovrebbe essere effettivo, come sottolinea G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 8. Si sofferma sulla concreta esperienza del Veneto, la quale si era originariamente caratterizzata per l'anomala presentazione di un disegno di legge ex art. 116, terzo comma, Cost. "a monte" e non "a valle" della negoziazione dell'intesa Regione-Stato M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo "differenziato", tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale)*, cit., 18.

⁴⁷ Cfr., per questo rilievo, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [Federalismi.it](#), n. 8/2019, 15 s.

⁴⁸ E ciò nonostante i rilevanti margini di indeterminazione della decisione stessa, scissa in due parti "una chiara ed assertiva, l'altra problematica e dubitativa", come ben sottolineato da M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, 191. Le prime risposte negative della Corte a conflitti di attribuzioni sollevati da parlamentari in ordine a vicende legate alla conversione in legge di decreti legge sono arrivate con le [ordd. n. 274](#) e [275 del 2019](#).

⁴⁹ Per la messa in evidenza di molteplici profili critici delle tesi che reputano soddisfatto il coinvolgimento parlamentare nella procedura di approvazione della legge ex art. 116, comma 3, Cost., dall'adozione di "atti di indirizzo" nei confronti del Governo, cfr. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e*

indirizzo esplica, infatti, i suoi effetti all'interno del rapporto fiduciario Governo-Parlamento ma non ha effetto direttamente conformativo del testo normativo. Ed è proprio questo effetto conformativo che il potere di emendamento include e dal quale non si può prescindere. In questa prospettiva, l'atto di indirizzo⁵⁰ potrà sicuramente esplicitare i suoi effetti nel rapporto politico tra il Governo ed il Parlamento (soprattutto la maggioranza politica di sostegno del Governo) nella fase di negoziazione delle intese⁵¹ ma non può tenere il luogo delle forme tipiche di partecipazione dei membri delle Camere alla formazione della legge.

Ciò non impedisce che il procedimento di approvazione parlamentare della legge che recepisce l'intesa possa ben tenere conto della specificità della procedura in questione. Se, da un lato, l'agevole riconducibilità alla "materia costituzionale" della fattispecie prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost. e la previsione della maggioranza assoluta per la legge in questione escludono l'utilizzazione del procedimento per Commissione in sede deliberante o redigente⁵², così come della questione di fiducia da parte del Governo⁵³, è anche vero che l'*iter legis* nel caso di specie può essere conformato in modo da ridurre per quanto possibile i problemi di coordinamento tra testo dell'intesa concordato con la Regione e testo approvato dalle Camere del Parlamento. Se, come sembra, le disposizioni dei regolamenti vigenti non si presentano adeguate allo scopo, sembra ammissibile ed auspicabile l'adozione di norme regolamentari *ad hoc*⁵⁴ che, da un lato, dovrebbero

*condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, cit., 13. Per la sottolineatura dell'esigenza di "un elevato livello di trasparenza nelle relazioni intercorrenti tra Governo e Parlamento non limitate a dialoghi informali tra l'esecutivo e i membri della maggioranza" a volersi muovere in tale prospettiva, cfr. S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge e di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in [Federalismi.it](#), n. 18/2019, 17, il quale evidenzia la posizione centrale del Presidente di Assemblea (e l'auspicabile coinvolgimento della Giunta del Regolamento) in ordine alla concreta configurazione della procedura parlamentare dell'art. 116, terzo comma, Cost.*

⁵⁰ La tipologia degli atti di indirizzo (in Commissione ed Assemblea) più idonei allo scopo è presa in considerazione da D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. differenziato ex art. 116, terzo comma, cit., 25 ss.* il quale si esprime a favore della mozione (in Assemblea) o di una forma di parere, sottolineando l'opportunità che "per ogni singola trattativa con la Regione gli atti di indirizzo provenienti dal Parlamento siano molteplici" (29). Mozioni in Assemblea ed ordini del giorno, questi ultimi dai più incerti effetti giuridici, sono individuati da S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge e di differenziazione*, cit., 17 s., sottolineando il possibile ruolo del Presidente (di Commissione o di Assemblea) nella valorizzazione degli effetti dei medesimi. Cfr. anche R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 271. A questi atti va necessariamente aggiunta, per quanto trascenda i confini dell'atto di indirizzo in senso stretto, la questione pregiudiziale di costituzionalità o di merito, il cui rilievo è sottolineato nel procedimento di approvazione delle intese *ex art. 8, comma 3, Cost.*, da 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, 4546.

⁵¹ Richiedendosi però a questo proposito adeguate forme di informazione parlamentare in ordine alle trattative in corso ed ai possibili contenuti dell'intesa.

⁵² Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit. 32 s.

⁵³ In conseguenza dell'esplicita deroga operata dall'art. 116, terzo comma, Cost. all'ordinaria maggioranza di deliberazione prevista dall'art. 64 Cost. Cfr. sempre M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit. 33. Il puntuale riferimento costituzionale della necessità della maggioranza assoluta per l'approvazione del testo legislativo non rendono pertinenti al caso di specie le considerazioni svolte da chi scrive a proposito degli effetti della questione di fiducia nell'ordinamento regionale, a seguito della previsione della maggioranza assoluta per l'approvazione della mozione di sfiducia al Presidente della Regione *ex art. 126, secondo comma, Cost.*: cfr. E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2/2016.

⁵⁴ Cfr., sul punto, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit. 24. Il tema si intreccia con l'(in)attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 ed il possibile ruolo che la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata potrebbe svolgere nelle procedure parlamentari di attuazione della differenziazione regionale. Sulle molteplici ragioni che spingono a colmare tale lacuna costituzionale, cfr. R. BIFULCO, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali* e N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, entrambi in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., rispettivamente 217 ss. e 229 ss. Per un recente segnale di inversione di tendenza in ordine all'adeguamento dell'ordinamento parlamentare alle "questioni regionali", cfr. B. GUASTAFERRO, *Il Regolamento per la consultazione*

garantire il già sottolineato potere di emendamento del disegno di legge di approvazione dell'intesa, in relazione ai singoli articoli che lo compongono⁵⁵, dall'altro consentire, all'esito dell'esercizio di tale potere⁵⁶, una riapertura del confronto tra Stato e Regione sulla base di un testo (modificato) certo e definito⁵⁷.

5. L'art. 116, terzo comma Cost., ed il volto del regionalismo italiano

Non vi è dubbio che l'attuazione della previsione costituzionale in esame è in grado di cambiare non di poco i tratti del regionalismo italiano e forse la puntuale intuizione di questa capacità trasformativa è alla base della critica di Leopoldo Elia nei confronti della disposizione, al momento dell'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001⁵⁸.

Ciononostante, sembra non poco arduo giungere per la "clausola di differenziazione" ad una valutazione di contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Essa sembra, piuttosto, inserirsi in uno dei *trends* del regionalismo/contemporaneo volto ad introdurre elementi di asimmetria nella ripartizione delle competenze degli ordinamenti territoriali composti⁵⁹.

delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in *Quad. cost.*, 2019, 447 ss., la quale auspica l'utilizzazione di tale atto "nella delicata fase del «regionalismo differenziato»" (449).

La recente esperienza spagnola di approvazione da parte delle *Cortes generales* di disposizione integrative dei regolamenti parlamentari ad opera delle Presidenze del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*, che hanno consentito l'approvazione di leggi organiche di revisione degli statuti delle Comunità autonome caratterizzate, da un lato, dalla emendabilità in senso sostanziale in sede parlamentare delle proposte deliberate dalle Comunità autonome e, dall'altro, dal coinvolgimento delle Comunità nel procedimento parlamentare, è evidenziata da F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, cit., 92 ss.

⁵⁵ È questa circostanza di possibile intervento formalizzato e trasparente nella definizione del contenuto dei singoli articoli della legge di differenziazione – fermo restando il necessario assenso regionale sulle modifiche introdotte, alla luce di quanto sostenuto nel testo – che permette di superare l'obiezione (ben focalizzata, anche se non condivisa, da S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge e di differenziazione*, cit., 11) secondo cui il potere di veto "in blocco" nei confronti della legge implica necessariamente un potere di contrattazione anche nei suoi contenuti e, quindi, non comporterebbe un annullamento del ruolo del Parlamento, avendosi così una sostanziale convergenza, dal punto di vista pratico, con la tesi dell'emendabilità in senso tecnico. Lungi dal convergere verso un'identità sostanziale, le due tesi restano ben distinte proprio perché il potere tecnico di emendamento consente una puntualità di intervento e di trasparenza del processo decisionale che la negoziazione conseguente al diniego di approvazione in blocco non offre, come storicamente dimostrato dalla spesso richiamata vicenda dell'approvazione statale degli statuti regionali ordinari, secondo la formulazione originaria dell'art. 123 Cost.

⁵⁶ Da intendersi in modo conforme al carattere bicamerale del procedimento legislativo, con la conseguenza di dover attendere l'esito dell'*iter legis* in entrambi i rami del Parlamento prima di poter disporre del quadro di modifiche dell'intesa originaria sulla base delle quali riaprire il confronto con la Regione.

⁵⁷ Spetterebbe alla Regione, a questo punto (e per essa, in coerenza con quanto sostenuto *supra*, necessariamente al Consiglio regionale) la scelta se concordare con le modifiche introdotte in sede parlamentare, potendosi così considerare raggiunta definitivamente l'intesa, o riaprire la negoziazione. C'è da chiedersi, a questo proposito, se si possa ritenere che sulle parti sulle quali si sia raggiunta l'intesa operi una preclusione ad ulteriori modifiche (applicando i principi del procedimento deliberativo parlamentare) oppure - in ragione e valorizzando la natura "pattizia" del procedimento - rimettere alla Regione la possibilità di una rinegoziazione dell'intero accordo...

⁵⁸ L. ELIA, *Introduzione*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, 2003, 18. L'argomento del carattere "asimmetrico" e "dissonante" dell'art. 116, terzo comma, Cost., rispetto ai "principi della Repubblica" è ripreso ora da A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della Forma di Stato?*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2019, 16.

⁵⁹ Per questa rilevazione, cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., 55 ss., sottolineandosi comunque la differenza rispetto al modello teorico del federalismo asimmetrico che fa perno non già su cataloghi di competenze trasferibili quanto su "procedure e istituzioni paritetiche della differenziazione e, conseguentemente, della cooperazione" (60). Per la differenziazione competenziale e la devoluzione asimmetrica negoziata come elementi strutturali dei sistemi composti, *ivi* compreso quello italiano, cfr. ID., *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it.*, n. 5/2019, 18. In precedenza, ID., *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2018, 255 ss. In tema, con riferimento anche all'ipotesi prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost., cfr., tra gli altri, A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2018, 365 ss.;

La procedura di realizzazione di tale obiettivo nella Costituzione italiana pare sufficientemente garantista delle esigenze e dei valori costituzionalmente rilevanti in gioco, grazie ai vincoli sostanziali e procedurali che si impongono ai negoziatori politici delle intese e tra i quali spiccano: 1) la valorizzazione dell'iniziativa regionale, conformemente ad un'ispirazione sussidiaria; 2) la necessità di un contenuto *pactado* della differenziazione, attraverso la previsione dell'intesa; 3) la salvaguardia dei fondamentali principi di solidarietà tra gli elementi costitutivi della Repubblica, in forza del rinvio all'art. 119 Cost. ed ai principi di perequazione e solidarietà ivi espressi; 4) la sottrazione alla mera maggioranza politica parlamentare e governativa della decisione statale sull'attivazione della clausola, attraverso la previsione della maggioranza assoluta di approvazione della legge che recepisce l'intesa, anche se a questo proposito torna a manifestarsi l'ambiguità strutturale della maggioranza assoluta che può rappresentare tanto un vincolo stringente quanto un limite blando, dipendendo ciò, come è noto, dal quadro politico sottostante e, dal punto di vista più strettamente istituzionale, dal sistema elettorale delle Camere del Parlamento.

Non sembra quindi di per sé incompatibile con il modello costituzionale la prospettiva di un accesso ampio delle Regioni italiane al modello della differenziazione, nel senso di un'utilizzazione da parte di un numero consistente od al limite di tutte le Regioni ordinarie⁶⁰ della possibilità offerta dalla disposizione in esame⁶¹, fatto salvo il requisito della sostenibilità finanziaria dell'assunzione di funzioni ulteriori rispetto a quelle già esercitate⁶².

Non è tanto, quindi, l'estensione soggettiva della clausola di differenziazione a poter creare dei problemi quanto il *quantum* di competenze devolvibili a ciascuna Regione e la presenza di materie e funzioni "sensibili" all'interno del pacchetto di competenze devolute.

Pare difficile, però, secondo chi scrive, tracciare in astratto ed in via preventiva un limite alla possibilità di ricorso ai meccanismi di differenziazione in esame. Sembra, piuttosto, che più probabilmente il processo attuativo della disposizione in esame tenderà a collocarsi in una posizione intermedia tra i due estremi del mero correttivo del regionalismo ordinario e della specialità (in

F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in [Federalismi.it.](#), n. 7/2018; G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, numero speciale 2019, 657 ss., il quale sottolinea che l'adozione di tale modello comporta anche un' "architettura istituzionale" adeguata alle esigenze che la differenziazione comporta (676); L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 574 s.

⁶⁰ È la stessa formulazione letterale dell'art. 116, terzo comma, Cost., con il riferimento dell'istituto in esame ad "altre Regioni", evidentemente diverse da quelle speciali, ad imporre l'esclusione di queste ultime, per le quali valgono percorsi costituzionali diversi e tipizzati dal primo comma dell'art. 116 Cost. medesimo per il riconoscimento di "forme e condizioni particolari di autonomia". In questo senso, si rinvia, per tutti, a A. RUGGERI, [La "specializzazione" dell'autonomia regionale](#), cit., 604. L'estensione, con la forza giuridica dell'art. 116, terzo comma, Cost. e non con quella degli statuti costituzionali ed in via sperimentale, nella prospettiva della revisione statutaria, è comunque argomentata da A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019, 13 s. Le "sfide" alla specialità regionale e ad un suo ripensamento attraverso una revisione degli statuti che l'art. 116, terzo comma, Cost. pone sono sottolineate da O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in [Diritti regionali](#), n. 2/2019, 19 ss.

⁶¹ Per questa prospettiva, cfr., in particolare, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 664 ss. La dimensione sperimentale dell'istituto, suscettibile di allargamento progressivo ad un numero ampio di Regioni è spesso sottolineata tra gli osservatori: cfr., tra i primi, L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino – J. M. Castellà Andreu, Milano, 2009, 13. Di recente, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, cit., 329.

La circostanza per cui il regionalismo differenziato può costituire "un mezzo per rivitalizzare il regionalismo italiano" è ben sottolineata da M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 7 s. Secondo un'interessante osservazione di F. CORTESE, *Il nuovo Governo e le Regioni*, in *Le Regioni*, 2018, 5, il successo tra le Regioni italiane del metodo della differenziazione "potrebbe contribuire, curiosamente, a riallacciare un ponte tra il Nord ed il Sud" consentendo la configurazione di un "cabina di regia dalla matrice realmente repubblicana".

⁶² Di qui, la difficile ammissibilità di un accesso alla stessa negoziazione di un'intesa *ex art. 116, terzo comma, Cost.*, per Regioni in regime di commissariamento *ex art. 120, secondo comma, Cost.*

senso proprio) diffusa⁶³. Una serie di clausole di salvaguardia implicite nel sistema sembrano infatti operare avverso un'utilizzazione massiva della "clausola di asimmetria": l'onerosità finanziaria conseguente all'assunzione di nuove funzioni al netto dell'assolvimento di reali e significativi doveri di solidarietà nei confronti delle altre Regioni, innanzitutto⁶⁴ ⁶⁵; la presenza di una

⁶³ L'alternativa tra i due possibili esiti estremi del processo di differenziazione sulla base dell'art. 116, terzo comma, Cost. richiamati nel testo è sintetizzata da A.M. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile* (Atti del convegno *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Milano 8 ottobre 2019, pubblicati nel sito telematico del [Centro Studi sul federalismo](#)) 27 ss., ove l'A. esprime un netto favore per un'interpretazione volta a considerare l'istituto "strumento di razionalizzazione del regionalismo ordinario" e non modello alternativo ad esso. La circostanza per cui l'esito del processo di differenziazione è rappresentato dalla creazione di un "continuum fluido" tra regionalismo ordinario "classico" e regioni speciali, è sottolineata da F. ABBONDANTE – S. PRISCO, *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, in [Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), in questa *Rivista* (19.12.2019), 2, i quali evidenziano, comunque, anche i rischi disgregativi di una "rincorsa emulativa" tra Regioni (7). Di una specialità in senso dinamico, "dal momento che ciascuna Regione può attivamente contribuire alla sua caratterizzazione" scrive 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, 147, la quale sottolinea il meccanismo – peraltro non isolato nella nostra Carta fondamentale – di decostituzionalizzazione formale insito nell'istituto in esame (106). Cfr. anche P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in [Il Piemonte delle Autonomie](#), n. 3/2018, 7.

⁶⁴ Tra i meccanismi volti a rendere esigibili tali doveri di solidarietà spicca la concretizzazione della perequazione finanziaria richiamata dall'art. 119 Cost. e, prima ancora, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni indispensabili (e dei relativi costi) da garantire su tutto il territorio nazionale. Sulla base di tali presupposti occorre, quindi, procedere alla definizione dei fabbisogni *standard* per il finanziamento delle funzioni conferite, sciogliendo il nodo del criterio di determinazione di tali fabbisogni... Sulla essenzialità della realizzazione di tali requisiti costituzionali, *prioritariamente* od al più *contestualmente* alla realizzazione della differenziazione *ex art. 116*, terzo comma, Cost. si è molto – e giustamente – insistito nella riflessione scientifica. Cfr., per tutti, A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 8; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale*, cit., 273 ss.; M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la «secessione dei ricchi»?*, in *Le Regioni*, 2019, 413 ss.; S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019, 5 ss.; C. BUZZACCHI, *LEA, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in [Diritti regionali](#), n. 3/2019 (che ne sottolinea il diretto collegamento con il principio di copertura delle spese e di equilibrio di bilancio, come di recente rimarcata dalla sent. n. 197 del 2019 della Corte costituzionale); A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., 18 ss.; M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in [Federalismi.it.](#), n. 23/2019, 15; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 274 ss. E' questa, a parere di chi scrive, la vera attuazione legislativa dell'art. 116, terzo comma, Cost. necessariamente propedeutica alla concreta attivazione dell'istituto. La posizione espressa da molti studiosi italiani in ordine all'adozione di una previa legge di disciplina degli aspetti generali dell'istituto, *ivi* comprese le parti comuni alle singole intese (cfr., in questa direzione, tra gli altri, B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in [Federalismi.it.](#), n. 13/2019; S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001*, cit., 6 s. per il quale la via maestra sarebbe rappresentata da una legge costituzionale di attuazione ma che ritiene ammissibile anche una delega legislativa; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 262 ss.) si colloca sul piano dell'opportunità più che su quello della necessità.

Vero è che, con riferimento a questo cruciale tema, vengono al pettine tutti i nodi legati all'inattuazione delle previsioni dell'art. 119 Cost. e dal permanere di un *favor* di fondo per una "finanza derivata" nella nostra esperienza costituzionale. Sul punto, cfr. le lucide osservazioni di G. RIVOCCHI, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in [diritto & conti](#), n. 2 del 2019, 23 ss. L'incompletezza del processo attuativo dell'art. 119 Cost., iniziato con la l. n. 42 del 2009 ed i decreti legislativi attuativi di questa, ma mai compiuto e profondamente condizionato dalla "legislazione della crisi", è sottolineata da M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata*, cit., 420 ss.; C. BUZZACCHI, *Il sistema di finanziamento delle Regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell'art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico*, in [Liber amicorum per Pasquale Costanzo](#), in questa *Rivista* (31.10.2019) 3; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste e rischi di eccessi*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), (6 luglio 2019), 6. In precedenza, cfr. F. SAIITTO, *Le legge delega sul "federalismo fiscale"*, cit., 2827, nota 40.

⁶⁵ Per quanto riguarda il versante statale, il dubbio che l'autonomia differenziata possa perdere molta della sua capacità attrattiva quando ci si renderà conto del sistema di vincoli che essa comporta per il Governo; vincoli in grado di cancellare buona parte del non molto spazio di utilizzazione del bilancio come strumento di politica economica è

controparte statale della negoziazione ad un duplice livello (Governo, prima, Parlamento⁶⁶, poi) che non può acconsentire – politicamente, prima ancora che giuridicamente – a svuotamenti significativi della propria identità istituzionale e funzionale⁶⁷; la presenza di una barriera di protezione rappresentata dall’elenco delle materie di competenze esclusive di cui all’art. 117, secondo comma, Cost., ed in particolare di talune di esse al loro interno⁶⁸; la possibilità di un sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale⁶⁹ nei confronti delle stesse leggi ex art. 116, terzo comma Cost., qualora esse compromettano beni costituzionali unitari insuscettibili di frazionamento.

Sono tutti elementi che inducono ad un atteggiamento di prudenza e di concretezza da parte degli studiosi di diritto costituzionale⁷⁰, dovendosi attendere che un numero sufficiente di tessere del “puzzle” del regionalismo asimmetrico siano sul tavolo prima di giungere a conclusioni ricostruttive di carattere generale.

avanzato da A. MANGIA, *L’eterno ritorno dell’autonomia differenziata*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#) (24 settembre 2019), 10.

⁶⁶ Ove il ruolo del Parlamento va letto, a maggior ragione, nel senso di soggetto dotato di poteri di partecipazione sostanziali, come sostenuto *supra* nel testo...

⁶⁷ È in seno allo Stato che occorre operare una prima rigorosa “analisi delle funzioni”: della loro funzionalità attuale, della loro devolvibilità, sotto profili non solo giuridici ma anche economici e sociologici e delle riorganizzazioni richieste dalla devoluzione, al fine di acquisire una consapevolezza che dovrebbe presiedere ogni negoziazione politica con gli enti regionali richiedenti. Analoghe considerazioni delle implicazioni organizzative e funzionali conseguenti all’acquisizione delle nuove competenze dovrebbero precedere le richieste regionali, onde evitare che il risultato della differenziazione sia la “riproduzione del modello ministeriale moltiplicato per il numero di regioni che chiederanno di attivare il meccanismo dell’art. 116, 3° co, Cost.”, come osservato da A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato: opportunità per riformare le amministrazioni pubbliche o rischio di incrementare le complicazioni burocratiche*, in [Astrid Rassegna](#), n. 10/2018, 4. Sulla imprescindibilità di tale operazione di analisi preventiva, cfr. anche S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 227; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 268.

⁶⁸ In particolare, come si è visto *supra*, l’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Sulla riserva di legge statale in materia – ribadita dall’art. 20, comma 2, della l. n. 42 del 2009, si è opportunamente insistito in dottrina: cfr. M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata*, cit., 433; S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001*, cit., 5. Per una considerazione del modo di operatività del limite dell’“ordinamento civile” ex art. 117, secondo comma, Cost., lett. l), con riferimento al “Terzo Settore”, cfr. L. BRUNETTI, *I possibili effetti dell’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. sulla disciplina del “terzo settore”* (D. lgs. 3 luglio 2017, n. 117), cit., 23 ss.

La categoria costituzionalistica dell’“omogeneità” quale “collante necessario della coesione unitaria” richiamata da V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in [Federalismi.it.](#), n. 13/2019, 10; ID., *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l’unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in [Dirittifondamentali.it.](#), n. 2/2019, 6 s. si presta ad un’utile applicazione in questo ambito, fermi restando i problemi legati all’estensione di tale limite alla differenziazione.

⁶⁹ Cfr. nota 19 del presente lavoro.

⁷⁰ Le aspettative di valorizzazione del principio di differenziazione ed, al tempo stesso, le significative incognite, potenzialmente traumatiche per l’ordinamento unitario, insite nel meccanismo dell’art. 116, terzo comma, Cost. sono richiamate da R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, 657 ss. che per tali ragioni auspica – del tutto condivisibilmente – un approccio ispirato a selettività, gradualità e ragionevolezza (659).