

FRANCESCO PALERMO \*

## Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico \*\*

SOMMARIO: 1. Due premesse, non brevi ma fondamentali. — 1.1. La natura dell'autonomia differenziata. — 1.2. Il rapporto tra differenziazione e specialità. — 2. *Qui est l'État?* Il ruolo delle diverse istituzioni. — 2.1. Il ruolo del Parlamento. — 2.1.1. I poteri del Parlamento nell'approvazione della legge rafforzata sono solo formali o anche sostanziali? — 2.1.2. Quanto è ampio il potere di intervento del Parlamento? — 2.2. Il ruolo del Governo. — 2.2.1. Le commissioni paritetiche. — 2.2.2. Le burocrazie (ministeriali e regionali). — 2.3. La Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica. — 3. Conclusioni.

### 1. Due premesse, non brevi ma fondamentali

Nel contesto italiano, il fenomeno della devoluzione asimmetrica è normalmente analizzato dalla prospettiva delle regioni interessate<sup>1</sup> o (più frequentemente) da quella dell'unità nazionale<sup>2</sup>. Data la (intrinseca) politicità del tema e soprattutto la sua (esecrabile) politicizzazione, anche il dibattito accademico tende spesso ad assumere toni fortemente ideologici, con assoluta preponderanza delle posizioni critiche, che non di rado assumono toni allarmistici nei confronti del fenomeno<sup>3</sup>. In realtà, nonostante la disposizione costituzionale che consente la differenziazione competenziale tra regioni ordinarie risalga al 2001, solo in tempi molto recenti il processo per la sua attuazione è stato messo in moto in tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) con reali possibilità di giungere a compimento. E poiché la disposizione di cui all'art. 116 c. 3 delinea il processo di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" solo nelle sue linee essenziali, molto di questo processo risulta ancora da definire, così come la sua valutazione complessiva.

Il presente studio si sofferma sul ruolo dello Stato in tale processo. Un tema inesplorato nel suo complesso, pur in presenza di valide analisi in relazione al ruolo di singole istituzioni dello Stato, a partire, principalmente, dal Parlamento. Ci si soffermerà pertanto sulle funzioni che i diversi attori dello Stato-istituzione possono o devono svolgere nel procedimento di

---

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato - Università di Verona.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

<sup>1</sup> Cfr. ad es. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 199 ss.

<sup>2</sup> Da ultimo ad es. V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 3.7.2019.

<sup>3</sup> V. per tutti il pamphlet che ha coniato un termine molto utilizzato nel dibattito sul punto: G. VIESTI, *La secessione dei ricchi*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

differenziazione ex art. 116 c. 3 cost., cercando di ricavare una visione di insieme nel quadro che emerge dal dato costituzionale, dalla prassi e dall'interpretazione.

Poiché il percorso della differenziazione regionale è in buona parte ancora da scrivere, i suoi contenuti concreti e pertanto la compatibilità costituzionale dei processi in itinere, dipenderanno da alcune opzioni di natura sistemica che saranno scelte nell'attuazione dell'art. 116 c. 3 cost. Due sono in particolare le questioni di fondo dalla cui interpretazione e attuazione deriveranno il ruolo da attribuire a ciascuna istituzione statale (e regionale) e l'inquadramento da darne, al fine di valutare la compatibilità o meno delle diverse opzioni con il quadro costituzionale esistente. La prima riguarda la natura dell'autonomia differenziata, la seconda il grado di analogia tra il fenomeno in questione e la specialità regionale.

### **1.1. La natura dell'autonomia differenziata**

La lettura prevalente del fenomeno della differenziazione regionale risente di alcune tare metodologiche che influenzano profondamente l'interpretazione da dare al fenomeno.

Esistono intanto diverse declinazioni della differenziazione, che spesso vengono confuse in un unico calderone. Vi è l'importante distinzione tra differenziazione *de facto* e *de iure*<sup>4</sup>, dunque tra la presenza di differenze economiche, politiche, sociali, etniche, geografiche ecc. tra le diverse parti del territorio e la diversa posizione costituzionale di alcune entità substatali. Va poi distinto tra asimmetria verticale, rispetto al centro (è ciò che comunemente si ritiene essere il "federalismo" simmetrico, in cui gli enti substatali hanno tutti medesime funzioni, attribuzioni e competenze, che poi esercitano in modo differenziato tra loro) e asimmetria orizzontale, rispetto agli altri enti substatali (cd. "federalismo" asimmetrico), in cui funzioni, attribuzioni e competenze variano anche all'interno della medesima categoria di enti territoriali.

Più in generale, è un dato acquisito fin dagli studi di Tarlton negli anni '60 che l'asimmetria è un elemento intrinseco di qualunque sistema composto<sup>5</sup>. Tuttavia la prassi e la dottrina, pur riconoscendo l'ampiezza del fenomeno<sup>6</sup>, tendono a ritenerla un'eccezione rispetto alla presunta regola della simmetria del federalismo e dei suoi derivati<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Per la distinzione tra asimmetria politica e asimmetria giuridica cfr. R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, 2. ed., Montreal et al., McGill-Queen's Univ. Press, 1999, pp. 63 ss.

<sup>5</sup> C. D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in 27, *Journal of Politics*, 4, 1965, pp. 861 ss. In anni più recenti si vedano sul punto i lavori di R. AGRANOFF (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, Nomos, 1999, di M. KEATING, *Asymmetrical Territorial Devolution. Principles and Practice*, Oslo, Norwegian Nobel Institute, 1996 e, in lingua italiana, di G. D'IGNAZIO (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007. Per valutazioni parzialmente diverse si veda R. BIFULCO, *Differenziazioni e autonomie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali* 1/2020, pp. 139 ss.

<sup>6</sup> Cfr. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, *Regions and Territories with Special Status in Europe*, Resolution and Study, CPR(25)2 (Marzano Report), 2013.

<sup>7</sup> P. HÄBERLE, *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtliche Maxime*, in *Archiv des öffentlichen Rechts* (118), 1993, pp. 1 ss. parla efficacemente di regionalismo come fratello minore del

La ragione pare essere di ordine storico-culturale prima che giuridico o anche solo quantitativo, e legata ad una inconsapevole reiterazione di schemi dogmatici, connaturati alla genesi dei modelli federali tradizionali, fondati sull'unione di entità precedentemente sovrane e dunque attente, in via di principio, ad assicurare l'uguaglianza tra i soggetti fondatori. Assunta questa come regola in quanto storicamente più risalente (i modelli federali realmente aggregativi si limitano alle sole esperienze di Stati Uniti, Svizzera e Germania)<sup>8</sup>, si è guardato a tutti gli altri (e assai più numerosi) modelli composti sorti per trasferimento di autonomia dal centro come a casi eccezionali. Inoltre, si è guardato quasi esclusivamente a una sola dimensione della simmetria, quella del riparto delle competenze legislative, trascurando le altre come le finanze, l'amministrazione, la rappresentanza, che presentano ovunque gradi molto variabili di differenziazione<sup>9</sup>.

La reiterazione acritica di questi canoni interpretativi consolidati<sup>10</sup> ha involontariamente creato una falsificazione giuridica: siccome i prototipi federali più utilizzati come parametro di riferimento per l'elaborazione di una teoria nascono da un patto federativo che aggrega entità storicamente sovrane (che, nel divenire giuridicamente derivate, garantiscono la tendenziale omogeneità della rispettiva sfera di autonomia legislativa)<sup>11</sup>, allora la simmetria, letta nella riduttiva prospettiva delle sole competenze legislative, diviene la regola e tutto il resto è l'eccezione. Indipendentemente dal fatto che le eccezioni siano non solo quantitativamente più numerose, ma anche qualitativamente più significative della (presunta) regola.

Così le tendenze asimmetriche che caratterizzano l'attuale fase di sviluppo delle dinamiche federali sono spesso viste come l'irruzione di un elemento nuovo e dirompente, che scardina le categorie consolidate in quest'ambito e a cui occorre mettere dei freni. In realtà, l'asimmetria è sempre esistita, e come tanti altri fattori ha registrato, nel corso della storia, fasi alterne: epoche in cui è stata più forte e momenti in cui è risultata recessiva rispetto agli elementi centripeti e simmetrici, anch'essi intrinsecamente presenti in tutti gli ordinamenti composti.

Nella cultura politica e giuridica italiana in modo particolare la differenziazione è vista con prevalente sospetto, nonostante la stessa espressione "autonomia differenziata" sia un pleonaso. Autonomia non può infatti che significare differenziazione<sup>12</sup>, o almeno possibilità di differenziazione, dunque di approvare regole diverse da parte dei diversi territori. Risulta infatti evidente, fin dall'etimologia, che in presenza delle medesime regole non possa parlarsi di autonomia. Di conseguenza, è l'autonomia *tout court* ad essere vista con sospetto.

---

federalismo, con ciò indicando la distinzione al più quantitativa e non qualitativa dei concetti, derivati da una matrice comune.

<sup>8</sup> F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism*, Oxford, 2017, pp. 72 ss.

<sup>9</sup> P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1998.

<sup>10</sup> L'impossibilità di una teoria generale è stata opportunamente rilevata da A. GAMPER, A "Global Theory of Federalism": *The Nature and Challenges of a Federal State*, in 6, *German Law Journal*, 10, 2005, pp. 1297 ss.

<sup>11</sup> R. TONIATTI, *Federalismo e potere costituente*, in AA.VV., *Regionalismo e federalismo in Europa*, Trento, 1997. Cfr. già A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano 1969.

<sup>12</sup> Come sottolineato da R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli 2016, pp. 45 ss.

Tuttavia, la mancanza di una cultura della differenziazione ha fatto sì che il discorso intorno alla differenziazione abbia seguito logiche burocratiche (quindi conservatrici)<sup>13</sup> anziché politiche nella definizione dei contenuti, mentre la dimensione politica dell'autonomia è rimasta confinata in una sterile (quando non eversiva) superficialità rivendicativa<sup>14</sup>. Le ulteriori forme di autonomia si rivendicano perché le hanno altri, per affermazione politico-identitaria ("noi siamo meglio degli altri"), o per motivazioni economiche ("vogliamo competenze perché vogliamo i relativi finanziamenti"), ma ci si guarda bene dallo stabilire cosa le regioni farebbero meglio dello Stato, perché e come, prevedendo in dettaglio cosa si vorrebbe fare e come<sup>15</sup>. Per contro la prospettiva centrale è, dai tempi della legge sull'unificazione amministrativa, quella dell'uguaglianza formale: stesse regole per tutti, ignorando la differenza di fatto tra i territori che imporrebbe di adottare regole diverse per situazioni diverse<sup>16</sup>, giungendo a pensare che regole uniformi producano uniformi standard di vita e livelli di tutela dei diritti, quando la realtà dimostra palesemente il contrario.

La prima premessa è dunque di carattere culturale, e ricade sul piano giuridico. In Italia, la differenziazione, per così dire, "parte male" e non può che partire male, inserendosi in contesto che favorisce una lettura ideologica (in un senso o nell'altro), in gran prevalenza aprioristicamente critica, e che indirizza il dibattito su binari concettualmente errati. Non può per questo dimenticarsi come l'asimmetria negoziata sia anche un dato se non obbligato certo costituzionalmente assunto come ordinario nell'ordinamento italiano, che discende dall'interpretazione sistemica del rapporto tra gli artt. 5 e 116 cost.<sup>17</sup> e dal principio di paritarietà istituzionale ex art. 114<sup>18</sup>. Non si tratta dunque, nemmeno in Italia, di un fenomeno eccezionale, ma di un elemento fisiologico non solo nei fatti ma anche in diritto<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> L'esempio più recente viene da un appunto predisposto per il Presidente del Consiglio dei Ministri dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio (19 giugno 2019) in cui si mette in discussione persino la legittimità del trasferimento ex art. 116 c. 3 di tutte le materie di competenza concorrente, per quanto ciò sia espressamente ammesso dalla stessa disposizione costituzionale. Si legge infatti che, a parere del Dipartimento, "il conferimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia in tutti o quasi tutti gli ambiti materiali contemplati dall'articolo 116, terzo comma, cost. sia una soluzione applicativa suscettibile di determinare qualche dubbio di costituzionalità" (p. 2) e che le conseguenze della devoluzione asimmetrica sarebbero "potenzialmente suscettibili di creare disparità di trattamento tra regioni o difficoltà nella libera circolazione delle persone e delle cose tra i territori regionali" e pertanto "l'affidamento ad alcune regioni di servizi a forte contenuto redistributivo (come l'istruzione e la sanità) potrebbe portare ad un indebolimento dei diritti di cittadinanza" (p. 3). In senso analogo si veda anche la nota tecnica sull'autonomia differenziata a cura della Commissione Svimez sul federalismo fiscale, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso* (2019), in [http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019\\_04\\_09\\_nota\\_regionalismo.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019_04_09_nota_regionalismo.pdf).

<sup>14</sup> Questa dinamica è ben spiegata da R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 cost.*, in *forumcostituzionale*, 26.6.2019.

<sup>15</sup> R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018, pp. 573 ss.

<sup>16</sup> R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale*, 20.4.2017, p. 3.

<sup>17</sup> V. già l'opera di F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano* (1975), in Idem, *Scritti giuridici*, Milano, 2006, pp. 643 ss., specie pp. 760 ss.

<sup>18</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 20.3.2019, p. 2.

<sup>19</sup> Vi sono molti fattori, anche giuridici, che rendono fisiologica la differenziazione. Si pensi ad es. al fatto che la dichiarazione di incostituzionalità spesso ha ad oggetto la legge di una regione ma non quella, identica di un'altra.

## 1.2. Il rapporto tra differenziazione e specialità

La riforma dell'art. 116 cost. approvata nel 2001 consente una differenziazione tra le regioni ordinarie, ma non incide sulla specialità regionale, né probabilmente avrebbe potuto farlo. Il principio della specialità, necessariamente limitato ad alcune realtà, è infatti da molti considerato principio di regime, rientrante tra gli elementi intangibili dell'ordinamento costituzionale e pertanto non suscettibili di cancellazione<sup>20</sup>. La specialità, in altre parole, non è come la folla manzoniana, in cui se qualcuno si alza per vedere meglio costringe gli altri a fare altrettanto, ma è piuttosto una condizione non accessibile a tutti nello stesso modo.

La distinzione tra specialità e differenziazione è di natura sistemica, come evidenziato dalla divisione netta tracciata dall'art. 116 cost.<sup>21</sup>, ed è legata sia alle competenze esercitabili, sia al sistema delle fonti. Gli statuti di autonomia mantengono una distinzione qualitativa (fonti costituzionali per le regioni speciali, fonti regionali per quelli ordinari) e solo nelle autonomie speciali è prevista la normativa di attuazione<sup>22</sup>, che come noto ha carattere di fonte atipica<sup>23</sup>.

Nonostante la netta distinzione tra le due categorie, il processo di differenziazione regionale, specie nella sua più recente versione spinta dai referendum in Veneto e Lombardia nel 2017, è stato variamente accostato alla specialità. Ciò è avvenuto dapprima nel discorso politico e mediatico<sup>24</sup>, poi nei diversi atti che si sono susseguiti, prodromici all'approvazione delle intese e della legge rafforzata previste dall'art. 116 c. 3: gli accordi preliminari conclusi dal governo Gentiloni il 28 febbraio 2018, poi le bozze di intesa concluse il 25 febbraio 2019 con ciascuna

---

Un recente esempio viene dalla sentenza della Corte cost. n. 235/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale pugliese del 2017 sulla partecipazione nella parte in cui prevede la possibilità di svolgere un dibattito pubblico regionale anche su opere pubbliche statali. La disposizione della legge pugliese è stata calcata su quella, in tutto analoga, della legge della Regione Toscana (l.r. 46/2013), che invece non è mai stata impugnata e di conseguenza continua ad avere vigore.

<sup>20</sup> In questo senso espressamente V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, vol. I, in part. p. 112. Cfr. altresì S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (cur.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento 1997, p. 65, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), che parla di «principio fondamentale (...) di massima espansione delle autonomie speciali» (p. 7), in grado di opporsi alla revisione costituzionale. Cfr. anche A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 10.

<sup>21</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, 2. ed., Torino, 2003, pp. 55 ss.

<sup>22</sup> Artt. 107 statuto Trentino-Alto Adige, 43 statuto Sicilia, 56 statuto Sardegna, 65 statuto Friuli-Venezia Giulia, 48-bis statuto Valle d'Aosta.

<sup>23</sup> Sul punto ora diffusamente M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli 2017.

<sup>24</sup> Non va dimenticato che in Veneto il referendum consultivo sull'attivazione dell'art. 116 c. 3 cost è quanto è rimasto di un pacchetto di leggi che prevedevano, tra le varie opzioni, la trasformazione del Veneto in regione a statuto speciale - dichiarate incostituzionali con sent. 118/2015. Su questa dinamica e sulle reiterate dichiarazioni in tal senso del presidente di quella regione v. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 cost.*, cit.

delle tre regioni<sup>25</sup> e infine le ulteriori bozze di intesa del maggio 2019 e gli incerti sviluppi successivi<sup>26</sup>.

La matrice, il calco concettuale e costituzionale su cui poggiano questi atti sono le istituzioni e le procedure esistenti per le autonomie speciali e l'idea che la natura pattizia delle relazioni tra Stato e regioni differenziabili sia la stessa che caratterizza i rapporti tra Stato e regioni speciali. Al punto che negli accordi preliminari del 2018 si prevedeva persino che l'intesa fosse presentata alle Camere "in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione" (ultimo capoverso dei considerando), un richiamo che è poi sparito nel testo delle bozze di intesa. E tutte le bozze di intesa rinviavano la determinazione dei contenuti delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa" a successivi decreti del Presidente del Consiglio il cui testo sarà concordato in seno ad un'apposita commissione paritetica (su cui v. *infra*).

Tutti questi riferimenti richiamano in modo evidente i procedimenti pattizi legati all'autonomia speciale. Ma una errata analogia rischia di avere delle conseguenze sistemiche profondissime, e di condizionare pesantemente l'interpretazione dei passaggi successivi – ed evidentemente il ruolo dei diversi attori nel processo. Comune all'autonomia speciale e a quella differenziata è infatti il principio negoziale: la determinazione dei contenuti concreti dell'autonomia deve avvenire in modo concordato. Ma attenzione: solo per le autonomie speciali il principio negoziale si traduce anche in un principio paritetico, in forza del quale Stato e singola regione speciale sono equiordinati e ciascuno mantiene un diritto di veto sulle decisioni, come avviene nelle relazioni internazionali (e nelle intese con le confessioni religiose, non a caso originariamente richiamate negli accordi preliminari). Come affermato dalla Corte costituzionale, il principio paritetico che sta alla base del "rapporto di congruenza tra le norme statutarie e i loro svolgimenti attuativi" implica "l'impossibilità di rompere tale rapporto"<sup>27</sup> e pertanto l'essenza della specialità sta proprio nella sua natura bilaterale<sup>28</sup>, tanto che mai una norma di attuazione è stata dichiarata incostituzionale.

---

<sup>25</sup> La documentazione è rinvenibile nel sito del Dipartimento per gli affari regionali: <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/>

<sup>26</sup> Successivamente alla redazione del presente saggio, il cambio di governo, nel settembre 2019, ha portato ad un ripensamento della procedura. Nel dicembre 2019 è stata nominata una commissione di studio sull'autonomia differenziata, e si è avanzata l'idea di una legge di procedura sull'attuazione dell'art. 116 c. 3 cost. da approvare prima delle singole intese. Successivamente, l'esplosione della pandemia da Covid-19 ha rallentato il processo, che è parso riprendere vigore a seguito delle elezioni regionali del settembre 2020, poi nuovamente rallentato dalla seconda ondata pandemica.

<sup>27</sup> Sent. 213/1998, punto 4.2. in diritto.

<sup>28</sup> Si rinvia più diffusamente a F. PALERMO, *La specialità regionale tra asistematicità e rischi (invisibili?)*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, pp. 555 ss.

Ciò non vale né può valere per la differenziazione. Questa richiede negoziazioni secondo il principio di leale collaborazione<sup>29</sup>, ma non implica equiordinazione tra Stato e regioni nelle trattative. Perché se la specialità è intangibile (se non nelle sue manifestazioni specifiche, certamente come principio), la differenziazione è revocabile in via di revisione costituzionale ed è dunque un principio disponibile da parte del legislatore costituzionale.

La conseguenza di questa forse inconsapevole analogia tra differenziazione e specialità è che quanto più il processo di devoluzione asimmetrica assomiglia alla specialità, tanto più il ruolo dello Stato diviene quello di uno dei due soggetti equiordinati di un sistema pattizio, e viene quindi posto sullo stesso livello delle regioni. Quanto più invece il sistema si distacca dal modello paritetico della specialità, tanto più si estende (o si può estendere) il ruolo dello Stato.

Le conseguenze di questa lettura sono di grande momento. Si pensi al ruolo del Parlamento e al suo potere di modificare i contenuti dell'intesa, o alla funzione delle commissioni paritetiche, trattati nei paragrafi che seguono.

## **2. Qui est l'État? Il ruolo delle diverse istituzioni**

L'art. 116 c. 3 prevede che l'iniziativa per la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni ordinarie spetti alla regione interessata, senza definire la forma e la procedura di tale concessione<sup>30</sup>. Gli unici limiti sono il coinvolgimento ("sentiti") degli enti locali e il rispetto dei principi di cui all'art. 119 cost.. La fonte deve essere una legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base dell'intesa tra Stato e regione<sup>31</sup>.

Tutto il resto - ed è moltissimo - resta da stabilire. In particolare il ruolo e i poteri delle diverse istituzioni (delle regioni e) dello Stato all'interno di un procedimento complesso e soprattutto nuovo. È in questa logica che l'analogia (eccessiva, come si è visto) con i procedimenti già consolidati relativi alle autonomie speciali può giocare un ruolo tanto importante quanto fuorviante.

Per ricavare il ruolo dello Stato(-apparato) in questo processo è necessario analizzare il ruolo, le funzioni e i poteri delle diverse istituzioni statali coinvolte.

### **2.1. Il ruolo del Parlamento**

---

<sup>29</sup> Come affermato da ultimo nel citato appunto del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio del giugno 2019.

<sup>30</sup> A sensi dell'articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, la Regione interessata presenta la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali.

<sup>31</sup> Diffusamente C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it* 26.9.2018.

Il ruolo centrale sul versante statale, e certamente il più complesso e delicato da ricostruire, è quello del Parlamento, per il quale si pongono diversi interrogativi.

### 2.1.1. I poteri del Parlamento nell'approvazione della legge rafforzata sono solo formali o anche sostanziali?

La prima e fondamentale questione riguarda il potere del Parlamento rispetto ai contenuti dell'intesa. La cornice costituzionale fornisce solo due indicazioni: l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, e che tale approvazione avvenga sulla base di intesa. Il Parlamento può solo approvare (con la maggioranza richiesta) o respingere il disegno di legge governativo che recepisce i contenuti dell'intesa o può incidere anche sul testo dell'intesa, modificandolo? La legge rinforzata è dunque una legge meramente formale o anche sostanziale? L'espressione dell'art. 116 c. 3 cost. ("sulla base di intesa") deve avere una accezione solo procedurale o anche di merito?

Sul punto la dottrina si divide. Chi sostiene la prima tesi<sup>32</sup>, ritiene che la fonte dell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia sia l'intesa, e poiché l'intervento del Parlamento è a questa successivo, l'espressione della sovranità parlamentare deve ritenersi garantita dalla possibilità che le Camere non approvino il testo dell'intesa. Una sua modifica non sarebbe data perché il Parlamento è estraneo alla negoziazione dell'intesa. La maggioranza della dottrina, per contro, ritiene non comprimibile il ruolo del Parlamento, che come parte del processo deve potersi intervenire in modo anche sostanziale<sup>33</sup>, anche in considerazione dell'impossibilità di sottoporre la legge rinforzata ad un referendum abrogativo<sup>34</sup>.

La risposta al quesito, ad avviso di chi scrive, non può prescindere dal grado di analogia rispetto alle autonomie speciali, la cui esperienza fornisce tre importanti criteri orientativi, seppure indiretti.

---

<sup>32</sup> In tal senso si vedano 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, e M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, spec. § 4.1. Si vedano anche gli interventi di A. D'ATENA e S. MANGIAMELI nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta nella XVII legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sull'attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, cost. a cura delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (*resoc. sten.*, 29 novembre 2017, spec. sul punto pp. 6 e 14).

<sup>33</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2017, pp. 139 ss. e 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* 6.3.2019. Cfr. anche A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 17.4.2019.

<sup>34</sup> Cfr. Corte cost., sent. 16/1978, punto 3 in diritto, per la quale, tra gli altri, sono sottratti a referendum abrogativo "gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)".



In primo luogo, la questione del ruolo del Parlamento si è già posta in riferimento al potere di intervento sulle modifiche degli statuti speciali. In occasione della modifica dello statuto del Friuli Venezia Giulia “in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare”, approvata con l. cost. 1/2016, la commissione affari costituzionali del Senato ha tenuto numerose audizioni<sup>35</sup>, nelle quali la maggioranza della dottrina ha espresso l’opinione secondo cui al Parlamento dovesse comunque essere riservato il potere di modificare il ddl di iniziativa regionale<sup>36</sup>. In assenza di una previsione esplicita del principio dell’intesa per la revisione degli statuti speciali<sup>37</sup>, si è ritenuto che la sovranità parlamentare implichi il potere di modifica unilaterale di un ddl regionale per la revisione dello statuto speciale<sup>38</sup>. Pur trattandosi di un ambito diverso, quello dell’adozione di una legge costituzionale, emerge con una certa chiarezza il potere emendativo del Parlamento, persino nel contesto delle relazioni bilaterali che caratterizzano le autonomie speciali<sup>39</sup>.

In secondo luogo, e più vicino al tema oggetto della presente analisi, l’esperienza delle autonomie speciali offre dati utili sulla modifica di alcune disposizioni statutarie speciali attraverso una legge “pattizia”. È il caso ad es. dell’art. 104 c. 1 statuto Trentino-Alto Adige che prevede: “le norme del titolo VI [relazioni finanziarie] e quelle dell’articolo 13 [energia]<sup>40</sup> possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province”. In questo caso ruolo del Parlamento è in realtà meramente formale, come dimostrano anche la prassi<sup>41</sup> e la

---

<sup>35</sup> Cfr. [www.senato.it/Leg17/1107?testo\\_generico=699](http://www.senato.it/Leg17/1107?testo_generico=699).

<sup>36</sup> Opinione peraltro sostenuta anche dagli stessi organi parlamentari. Il dossier del servizio studi del Senato n. 452 della XVII legislatura afferma espressamente che “che, per quel che riguarda la emendabilità dei disegni di legge costituzionale recanti modificazioni agli Statuti speciali, si applichino le norme procedurali valevoli per gli altri disegni di legge costituzionale” – cfr. [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/1007626/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione11-h1\\_h11](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/1007626/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h1_h11)

<sup>37</sup> Questo era contenuto nella legge di revisione costituzionale del 2016, poi non approvata nel referendum confermativo del dicembre di quell’anno.

<sup>38</sup> Cosa peraltro avvenuta con l’approvazione della citata l. cost. 1/2016, per quanto non si sia trattato di modifiche sostanziali. Sempre in riferimento alla Regione Friuli Venezia Giulia va per contro segnalato come una ben più significativa proposta di riforma dello statuto speciale, approvata dal Consiglio regionale (sulla base di una apposita Convenzione per lo Statuto – l.r. n. 12/2004), ma poi il Parlamento, per non stravolgerlo, ha evitato di proseguire nell’esame del ddl costituzionale, lasciando così cadere la riforma.

<sup>39</sup> La portata del potere emendativo resta tuttavia da definire. È chiaro, ad es., che questo non potrebbe spingersi fino alla semplice cancellazione della categoria delle regioni speciali, né fino alla negazione di accordi internazionali come quello alla base dell’autonomia speciale del Trentino-Alto Adige.

<sup>40</sup> Con l’art. 1, c. 833 della l. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) è stato modificato l’art. 13 dello statuto in materia di concessioni idroelettriche, estendendo significativamente le competenze delle due province autonome in materia.

<sup>41</sup> Per quanto, di regola, per evitare la questione, le leggi pattizie di riforma degli statuti sono inserite nella legge di stabilità/di bilancio che, con la tecnica del maxiemendamento e voto di fiducia, di fatto impediscono qualsiasi esame parlamentare, come criticamente sottolineato dalla Corte cost., ord. 17/2019.

giurisprudenza costituzionale<sup>42</sup>. L'analogia è solo parziale, trattandosi di modifiche agli statuti, ma è utile per considerare che l'ordinamento italiano ammette la possibilità di leggi meramente formali del Parlamento<sup>43</sup>. L'argomento dell'incomprimibile prevalenza del Parlamento non vale dunque in assoluto, ma contempla eccezioni.

Il terzo spunto che emerge dall'analogia con le autonomie speciali riguarda la portata di tali eccezioni, e in particolare le norme di attuazione degli statuti. Tali norme servono proprio per evitare coinvolgimento del Parlamento. E la giurisprudenza costituzionale è molto chiara nell'affermare che il procedimento pattizio può essere esso stesso la fonte di norme rafforzate. Il Governo infatti non può unilateralmente modificare il testo di una norma di attuazione approvata dall'apposita commissione paritetica, ma solo approvarla o respingerla *in toto*<sup>44</sup>, esaltando così il principio pattizio alla base dell'autonomia speciale.

L'analogia con la specialità porterebbe dunque a ritenere non escluso il ruolo meramente formale del Parlamento (e persino la limitazione del potere negoziale del Governo) che lasciasse all'intesa la determinazione dei contenuti della concessione di ulteriori forme di autonomia. Perché nell'ambito della specialità il principio pattizio può in alcuni ambiti superare il principio di prevalenza del Parlamento.

Se ne ricava che, qualora non si mantenesse la rigida distinzione concettuale tra differenziazione e specialità e anzi si tendesse ad assimilare le due fattispecie, parrebbe difficile escludere la possibilità di ammettere un ruolo meramente formale del Parlamento. Qualora invece la distinzione fosse chiara, e la differenziazione rientrasse in una ipotesi non derogatoria, dovrebbe ritenersi prevalente la regola generale per la quale il Parlamento mantiene il potere di emendare, in via di principio, qualsiasi disegno di legge, tranne nei casi espressamente derogatori del principio, come previsto in alcune fattispecie legate alle autonomie speciali.

### 2.1.2. Quanto è ampio il potere di intervento del Parlamento?

Accertato come il potere di intervento del Parlamento nell'approvazione della legge rinforzata debba ritenersi sostanziale, non in senso assoluto ma in quanto si tratti di un procedimento diverso da quelli che caratterizzano le relazioni con le regioni speciali, occorre chiarire la portata di tale potere. Se l'intesa è un requisito di metodo della legislazione rinforzata di trasferimento di competenze, ma non un vincolo di merito, e dunque, come è stato sottolineato, "il Parlamento è libero nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum* della differenziazione"<sup>45</sup>, vanno riconosciuti limiti impliciti all'intervento parlamentare?

---

<sup>42</sup> La Corte costituzionale ha ritenuto non problematica questa limitazione del potere del Parlamento in quanto derogatorio rispetto alla regola generale - v. sent. 133/2010.

<sup>43</sup> Considerazioni analoghe valgono per le leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose ex art. 8 cost.

<sup>44</sup> Sent. 37/1989, in *Le Regioni* 3/1990, pp. 897 ss., con nota di R. BARBAGALLO, *Ruolo delle commissioni paritetiche e poteri del governo nella definizione delle norme di attuazione degli statuti speciali*.

<sup>45</sup> M. OLIVETTI, *Il federalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 9.

Basta una minima modifica ai contenuti, in ipotesi estrema il cambio di una sola virgola, per obbligare il Governo a rinegoziare l'intesa? Se ciò appare irragionevole, esiste allora un limite immanente al potere emendativo del Parlamento? Se il Parlamento stravolge l'intesa, può ancora ritenersi che la legge sia stata approvata "sulla base di intese"? Quanto può il Parlamento modificare l'intesa senza stravolgerla? La questione ricorda il paradosso del calvo del filosofo greco Ebulide: quanti capelli occorre strappare dalla testa di un uomo non calvo perché venga considerato tale?

La prima e ovvia risposta è che il Parlamento può sovraneamente modificare i contenuti dell'intesa superandoli con legge costituzionale, e che (a differenza delle autonomie speciali) può sempre disporre unilateralmente della stessa norma autorizzatrice della differenziazione, il comma 3 dell'art. 116 cost.

In secondo luogo, non va dimenticato il potere del Parlamento, in tutte le fasi del negoziato per l'intesa, di indirizzare l'attività del Governo attraverso mozioni, ordini del giorno e risoluzioni, cosa peraltro fatta pochissimo nel corso del processo in corso (a differenza di quanto fatto da alcuni consigli regionali e persino comunali di regioni non interessate al processo che hanno approvato numerose mozioni contro la conclusione delle intese - a proposito della cultura della differenziazione...)<sup>46</sup>. Poiché, sotto il profilo formale, una volta ammesso il potere del Parlamento di modificare le intese, appare difficile negare il dovere del Governo di rinegoziare ogni modifica con la regione interessata, occorre ritenere che l'apertura di una nuova fase di negoziazione dia vita a un nuovo procedimento, con la possibilità di presentare ulteriori emendamenti (per i quali non vi sarebbe probabilmente un'autorizzazione del Presidente della Repubblica, se non comportassero la presentazione di un nuovo disegno di legge). Al termine della procedura sarebbe necessaria l'approvazione a maggioranza assoluta in entrambe le Camere e poi la promulgazione da parte del Capo dello Stato (che così potrebbe svolgere un controllo anche sugli emendamenti sollecitati dalle Camere e "concordati" con le regioni)<sup>47</sup>.

Per evitare possibili effetti "navetta" tra Parlamento e Governo (e regioni interessate), parrebbe opportuno, come suggerito in dottrina, che "tutta l'attività governativa nell'ambito dell'art. 116, comma 3, fosse preceduta da una risoluzione delle Camere, predisposta magari dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, possibilmente di concerto con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che possa indicare alcune coordinate della negoziazione"<sup>48</sup>. Ciò purtroppo non è avvenuto in occasione dei processi di

---

<sup>46</sup> Cfr. Servizio studi del Senato, XVIII Legislatura, Dossier n. 104/1, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019.

<sup>47</sup> Per ulteriori considerazioni sui profili procedurali e l'impatto sul sistema delle fonti cfr. 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* 2/2018, pp. 163 ss.

<sup>48</sup> S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, testo dell'intervento nell'ambito dell'indagine conoscitiva

differenziazione iniziati per le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, ma parrebbe un percorso necessario in ipotesi di processi futuri, per evitare incertezze procedurali e garantire il raccordo tra Parlamento e Governo.

## 2.2. Il ruolo del Governo

Altro attore fondamentale del livello statale nel processo di differenziazione regionale è il Governo. Poiché il raggiungimento dell'intesa è condizione di ammissibilità del disegno di legge per il conferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il Governo è il *dominus* assoluto, per parte statale, della fase prodromica alla presentazione del disegno di legge, e segnatamente della negoziazione dell'intesa con la regione interessata. Coerentemente con tale ruolo, spetta solo al Governo, dopo il raggiungimento dell'intesa, l'iniziativa legislativa per la legge rafforzata di cui all'art. 116 c. 3 cost.<sup>49</sup>.

Anche in riferimento al ruolo del Governo, tuttavia, le disposizioni di diritto positivo si fermano qui. Come per il Parlamento, il resto è da determinare sulla base della prassi (le bozze di intesa) e dell'interpretazione sistematica della costituzione. E, come per il Parlamento, è grande il rischio di equivoci determinati dal ricorso all'analogia, anche solo implicita, con le regioni a statuto speciale.

Iniziando dalle questioni più semplici, deve ritenersi in tutta evidenza che il Governo non possa porre la questione di fiducia sulla legge rafforzata di conferimento di ulteriori forme di autonomia a singole regioni ordinarie, così come non può porla in tutti gli altri casi in cui la costituzione preveda maggioranze qualificate per l'approvazione di una legge<sup>50</sup>. Questo perché, com'è noto, la previsione di maggioranze rafforzate risponde a una logica opposta rispetto all'istituto della questione di fiducia: di condivisione di un provvedimento oltre la semplice maggioranza governativa la prima, di compattamento di tale maggioranza politica la seconda, possibile dunque solo sulle leggi da approvare a maggioranza semplice.

In secondo luogo, visto che se il Parlamento cambia (almeno in modo sostanziale, come detto sopra) i contenuti dell'intesa, il Governo deve negoziarne un'altra con la regione interessata, deve ritenersi che questo negoziato sia soggetto, come quello precedente, al principio di leale collaborazione. Tale principio però, in quanto escluso per l'attività legislativa, si applica solo al negoziato con le regioni, ma non può giungere a configurare un obbligo per il

---

della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Audizione del 29 novembre 2017, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), p. 12.

<sup>49</sup> Cfr. anche art. 1 c. l. 147/2013 (legge di stabilità 2014), che così recita: "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".

<sup>50</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova...*, cit., p. 33 e Idem, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano 1996, specie p. 181.

Governo di concordare con la regione in questione emendamenti al disegno di legge, eventualmente presentati per superare emendamenti parlamentari.

### 2.2.1. Le commissioni paritetiche

Poiché nulla è stabilito per il raggiungimento delle intese, la determinazione delle modalità per il loro conseguimento è lasciata all'autonomia negoziale di Governo e regioni, e dunque alle intese medesime. La questione di fondo che si pone a tale riguardo è quella relativa ai limiti di tale autonomia negoziale. Possono Governo e regioni stabilire ciò che vogliono rispetto alle modalità di conseguimento delle intese?

Ancora una volta, viene in gioco la questione dell'analogia con le autonomie speciali, e ancora una volta tale analogia rischia di condurre ad esiti sistematicamente errati e dunque illegittimi. La problematica analogia con la specialità raggiunge infatti il suo culmine nella previsione, nelle bozze di intesa con le regioni interessate, del ricorso a commissioni paritetiche per la determinazione concreta dei contenuti delle materie da trasferire. In sostanza, le bozze di intesa si limitano a indicare i titoli competenziali da trasferire<sup>51</sup>, ma non stabiliscono quali funzioni legislative e amministrative vengano concretamente trasferite, rinviando per questo a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, i cui contenuti saranno elaborati da commissioni paritetiche<sup>52</sup>.

Dette commissioni sono composte da 18 membri, designati in ugual numero dal Ministero per gli affari regionali e dalla Giunta della singola regione, e richiamano evidentemente quelle previste per l'attuazione degli statuti speciali. Ma la diversità del contesto rende assai problematico il ruolo attribuito a tali commissioni. Innanzitutto, quanto alla provenienza, i membri delle commissioni paritetiche delle regioni speciali sono nominati dal Governo, non dal ministro per gli affari regionali, e dal Consiglio regionale, non dalla Giunta, e quindi queste nuove commissioni si pongono "fuori dal controllo degli organi politici di vertice"<sup>53</sup>. Soprattutto, alle commissioni così formate viene sostanzialmente consegnata la determinazione dei contenuti reali dell'intesa. Spetta loro infatti determinare le "risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II"<sup>54</sup>, prevedendo altresì le modalità per tale attribuzione<sup>55</sup>, e

---

<sup>51</sup> Si tratta delle "famose" 23 materie per il Veneto (dunque tutte quelle trasferibili in base all'art. 116 c. 3), di 20 per la Lombardia (mancano quelle relative ai giudici di pace, alle casse di risparmio e agli enti di credito fondiario) e di 16 per l'Emilia-Romagna (che comprende quella sui giudici di pace ma non quelle relative all'alimentazione, all'energia, ai porti e aeroporti, alle professioni e alla comunicazione).

<sup>52</sup> *Amplius* 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*, 2/2018.

<sup>53</sup> R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *forumcostituzionale*, 16.3.2019, p. 2.

<sup>54</sup> Art. 3 c. 2 delle bozze di intesa.

<sup>55</sup> Art. 5 c. 1.

stabilire “i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali” che il Governo deve trasferire alla regione<sup>56</sup>, nonché la tempistica con cui inizierà l’esercizio delle nuove competenze conferite<sup>57</sup>.

In questo modo, com’è stato opportunamente sottolineato, si “delegificano” l’individuazione delle funzioni da trasferire e le forme di finanziamento<sup>58</sup>, e in definitiva l’intero processo. È questo l’aspetto più problematico in riferimento alla compressione del ruolo del Parlamento, assai più del paventato rischio di limitare la funzione emendativa delle Camere rispetto ai testi delle intese. Se le stesse intese sono prive di contenuto, c’è poco da accapigliarsi sul potere di modificarle<sup>59</sup>.

La differenza di contesto rispetto alle commissioni paritetiche per l’attuazione degli statuti speciali è evidente. Intanto qui non si tratta di dettagliare norme costituzionali, ma atti regolamentari, sia pure previsti in costituzione. In secondo luogo, i decreti di attuazione degli statuti speciali sono atti aventi forza di legge, previsti da leggi costituzionali, mentre la natura giuridica dei decreti previsti dalle bozze di intesa è incerta. Di sicuro non sono atti con forza di legge, e non sono neppure regolamenti in senso proprio. Appare assai dubbio che atti di questo tipo, elaborati da organismi legittimati in modo solo (molto) indiretto e senza alcun coinvolgimento nemmeno meramente formale delle opposizioni, e sottratti al controllo di legittimità costituzionale, possano costituire l’architrave dell’intero sistema del regionalismo differenziato.

In definitiva, l’analogia con le regioni a statuto speciale ha portato a scimmiozzarne le forme in un contesto costituzionale radicalmente diverso, che rende altamente problematico l’intero impianto su cui viene edificata l’attuazione della differenziazione asimmetrica tra regioni ordinarie.

### **2.2.2. Le burocrazie (ministeriali e regionali)**

L’impianto attuativo così delineato, attraverso una serie di deleghe a cascata (la costituzione demanda la differenziazione alla legge rafforzata, questa ne rinvia i contenuti alle intese, le quali a loro volta li spostano sui decreti attuativi) è la conseguenza della già ricordata concezione burocratica del sistema territoriale italiano<sup>60</sup>. La determinazione dei contenuti concreti delle funzioni è, non da ora, stata lasciata dalla politica nelle mani dell’apparato burocratico, e la previsione del ruolo preponderante nel regionalismo differenziato riservato dalle bozze di intesa alle commissioni paritetiche ne è una inevitabile conseguenza. La centralità dell’apparato nel sistema conduce a una visione strutturalmente uniforme dei processi e dei loro contenuti, e

---

<sup>56</sup> Art. 4 c. 1.

<sup>57</sup> Art. 4 c. 5, che prevede che l’esercizio delle competenze abbia inizio con l’adozione dei decreti di cui al c. 1.

<sup>58</sup> R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”*, cit.

<sup>59</sup> Per il dibattito cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit.

<sup>60</sup> Cfr. R. BIN, *Le materie nel dettato dell’art. 116 cost.*, cit., pp. 7-8.

non a caso le intese che riguardano la differenziazione sono sostanzialmente identiche tra loro<sup>61</sup>. Comunque la si veda, appare innegabile che il funzionamento della devoluzione asimmetrica si giocherà non tanto sulle posizioni ideologiche e politiche, quanto sull'amministrazione e la sua capacità (o meno) di essere la "costituzione del quotidiano"<sup>62</sup>.

L'impianto che le bozze di intesa delineano aumenta ulteriormente la centralità delle strutture burocratiche, e segnatamente, per quanto riguarda la parte statale, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio. Come segnalato in dottrina, è a questa struttura che è destinato a fare capo l'intero processo di differenziazione regionale, con la conseguenza di doverne inevitabilmente aumentare la capacità, anche in termini di organico, in quanto è ad esso che inevitabilmente farà capo la regia del processo<sup>63</sup>.

Vi è poi la questione relativa al trasferimento di personale dalle amministrazioni statali alle regioni, in corrispondenza delle funzioni conferite, un tema che meriterebbe una trattazione a parte. Non può tuttavia non ricordarsi come su questo si siano di fatto bloccate le precedenti riforme strutturali del sistema regionale, dai decreti di trasferimento di funzioni negli anni '70 fino alle leggi Bassanini negli anni '90. Il semplice rinvio nelle bozze di intesa ai decreti elaborati dalle commissioni paritetiche riguardo al trasferimento di "beni e risorse finanziarie, umane e strumentali" e conseguente "ridimensionamento (...) dell'amministrazione statale periferica [nonché delle] amministrazioni centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite"<sup>64</sup> sembra sottovalutare le difficoltà di tali operazioni.

### **2.3. La Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica**

Un cenno merita in conclusione anche il ruolo delle istituzioni di garanzia del processo di regionalizzazione asimmetrica.

Quanto alla Corte costituzionale, è indubbio che essa potrà sindacare la legittimità costituzionale delle leggi rinforzate che recepiscono le intese. E, com'è normale per la fase di assestamento a seguito di cambiamenti strutturali, è facilmente prevedibile un aumento del contenzioso dopo l'entrata in vigore delle leggi di differenziazione, in modo non dissimile a quanto accaduto dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V nel 2001. Un contenzioso che potrebbe riguardare soprattutto le leggi regionali di esercizio delle nuove competenze per violazione degli interessi unitari del Paese<sup>65</sup>, o delle competenze trasversali già estensivamente

---

<sup>61</sup> Come opportunamente notato da 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* 4/2018.

<sup>62</sup> Sul punto cfr. E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in *forumcostituzionale* 28.2.2019.

<sup>63</sup> S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *forumcostituzionale* 25.1.2019.

<sup>64</sup> Art. 4 c. 1 delle bozze di intesa.

<sup>65</sup> In tal senso anche R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 4.

interpretate dalla Corte nella sua copiosa giurisprudenza sul novellato titolo V<sup>66</sup> (concorrenza, unità dell'ordinamento giuridico ed economico, tutela dei diritti, garanzia dei livelli minimi delle prestazioni, ecc.).

Altrettanto certa (e problematica) è l'insindacabilità dei decreti attuativi previsti dalle intese, che come detto sono destinati ad essere la vera fonte del conferimento concreto di funzioni. Ciò potrebbe portare ad un contenzioso amministrativo e contabile su molti degli aspetti contenuti in tali decreti, e in via incidentale anche ad un controllo di costituzionalità del parametro, fornito dalle leggi rinforzate<sup>67</sup>.

Soprattutto, sarà la giurisprudenza costituzionale a poter fare chiarezza (e, se del caso, a ricostruire in via interpretativa il sistema, come già avvenuto in relazione al titolo V) sugli equivoci originati dall'analogia del modello di regionalismo differenziato che va delineandosi con quello del regionalismo speciale, e in particolare sulla diversa portata del principio pattizio nelle due fattispecie<sup>68</sup>. A meno di poco plausibili mutamenti interpretativi, appare in ogni caso prevedibile, sulla scorta della pregressa giurisprudenza sul titolo V, che la Corte andrà a svolgere un ruolo fortemente garantista delle istanze unitarie.

Venendo infine al Presidente della Repubblica, per quanto si parli sempre molto poco di questa istituzione in relazione all'ordinamento regionale<sup>69</sup>, non può trascurarsi quanto ampi siano non solo la sua influenza ma anche il suo potere nel procedimento legislativo.

In base al dettato dell'art. 87 c. 4 cost. il Presidente autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. Questo potere gli consente di intervenire sul Governo nell'elaborazione dei disegni di legge, e non è mancato chi in dottrina ha invitato il Presidente ad uno scrutinio attento dei futuri disegni di legge rafforzati al momento dell'autorizzazione alla presentazione alle Camere<sup>70</sup>. In una fase successiva il Presidente può inoltre chiedere alle Camere, con messaggio motivato, una nuova deliberazione prima della promulgazione della legge.

---

<sup>66</sup> Per una efficace illustrazione dell'impostazione della Corte e della sua interpretazione della necessità di garantire l'unitarietà (talvolta l'uniformità) dell'assetto regionale, si legga per tutte la sent. 219/2013.

<sup>67</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., p. 35.

<sup>68</sup> Proprio in riferimento al ruolo dello Stato, la Corte ha affermato (tra l'altro in riferimento all'impugnazione di una legge di una regione speciale) che "nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento" (punto 2.1 in diritto).

<sup>69</sup> Tra le poche e risalenti eccezioni R. BIN, *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni* 1980, pp. 577 ss.

<sup>70</sup> R. BIN, "A me pare ormai una barzelletta". *Ma la riforma delle autonomie non farà ridere il Presidente Mattarella*, in *lacostituzione.info*, 5.7.2019.



Se questo è il dato formale, la portata dello scrutinio presidenziale è soggetta ad un'interpretazione fornita da ciascun Presidente. Nello specifico, occorre chiedersi se il Presidente possa o intenda rinviare alle Camere la legge di differenziazione (o non autorizzare la presentazione del disegno di legge) per mancato coinvolgimento sostanziale del Parlamento. O per le altre questioni potenzialmente problematiche sottolineate in questo studio, quale la delegificazione del processo. O persino, come paventato da alcuni<sup>71</sup>, per la paradossale violazione del riparto costituzionale delle competenze derivante dall'attuazione della disposizione costituzionale che consente il loro trasferimento.

### 3. Conclusioni

In definitiva, le obiezioni che vengono sollevate da parte cospicua della dottrina (e dell'opinione pubblica) nei confronti non solo e non tanto di come la realizzazione del regionalismo differenziato va delineandosi (nella misura in cui ciò sia conoscibile), quanto dell'idea in sé di differenziazione, appaiono non supportate sul piano teorico, su quello comparato e dal dato costituzionale. La differenziazione competenziale e in generale la devoluzione asimmetrica negoziata è un elemento strutturale dei sistemi composti, compreso quello italiano, come emerge dalla lettura sistematica degli artt. 5, 114 e 116 cost. (oltre che nella realtà dei fatti).

I fattori di criticità non sono dunque dati dal fenomeno in sé, ma dalla mancanza di una cornice procedurale predefinita e dalla superficiale analogia con le autonomie speciali, che porta a delineare soluzioni che nel diverso contesto della differenziazione tra regioni ordinarie risultano estremamente problematiche, come nel caso delle commissioni paritetiche previste dalle bozze di intesa. È pertanto prevedibile che questi fattori, unitamente alla sottolineatura delle esigenze unitarie dell'ordinamento, possano portare, anche attraverso l'interpretazione giurisprudenziale, ad un forte depotenziamento dell'intero processo<sup>72</sup>. Vista nella prospettiva di chi paventa rischi per la tenuta del sistema, le garanzie esistenti, unite alla non omologabilità del fenomeno in questione a quello della specialità, paiono ampiamente sufficienti ad assicurare allo Stato un forte potere di controllo dell'intero processo e il mantenimento dell'"ultima parola". In ultimo, come detto, anche attraverso la disponibilità unilaterale della modifica dell'art. 116 c. 3 cost.

---

<sup>71</sup> Cfr. le già citate note del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio della Commissione Svimez per il federalismo fiscale, che ritengono che il trasferimento a una o più regioni di tutte le competenze che l'art. 116 c. 3 consente di trasferire, possa essere di per sé incostituzionale. Una ipotesi bizzarra di violazione della costituzione prodotta da una norma della costituzione, ma che come si è visto (anche per le ragioni culturali sopra ricordate) ha un certo seguito interpretativo.

<sup>72</sup> Sempre che questo concluda il suo iter sul piano politico. Nel caso specifico delle intese con le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel corso della XVIII legislatura, sono note le profonde divergenze tra le forze politiche di maggioranza sul punto.

Il processo di regionalizzazione asimmetrica sconta anche alcune lacune strutturali dell'intero sistema regionale italiano. In particolare, la delegificazione e burocratizzazione del processo che va delineandosi in base alle bozze di intesa finora approvate e la cronica assenza di un luogo di efficace concertazione e monitoraggio delle intese e del loro seguito, e più in generale delle relazioni tra i livelli di governo.

Le risposte non sarebbero nemmeno troppo complesse. Abbandonando le ipotesi di previsione di una seconda camera territoriale, destinata comunque a non poter svolgere questo ruolo<sup>73</sup>, e quelle altrettanto utopiche di valorizzazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, basterebbe, ad es., una modifica alla l. 400/1988 che assegnasse alla conferenza Stato-Regioni delle funzioni specifiche in merito. Oppure si potrebbe pensare ad una legge dello Stato recante la disciplina, sia per lo Stato sia per le regioni, della procedura da seguire nell'attuazione dell'art. 116 c. 3 cost.<sup>74</sup>, cosa in parte già fatta con l'art. 1 c. 571 della l. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) in relazione al coordinamento della finanza pubblica.

Quanto alle prerogative del Parlamento, si è visto come i rischi di una loro eccessiva compressione siano sovrastimati. Gli strumenti a disposizione per rafforzarne il ruolo in questo processo ci sono, ma non vengono usati. Si pensi all'integrazione ai regolamenti delle Camere per disciplinare il procedimento in questione, o all'utilizzo degli strumenti di indirizzo al Governo, specie la già ricordata risoluzione preventiva<sup>75</sup>.

In definitiva, come sottolineato da parte della dottrina<sup>76</sup>, l'attivazione, dopo molti anni di gestazione<sup>77</sup>, della differenziazione prevista dall'art. 116 c. 3 cost., può (e dovrebbe) rappresentare un'occasione di rilancio per il regionalismo italiano<sup>78</sup>. A giudicare dai passi sinora intrapresi, tuttavia, pare trattarsi di un'ennesima occasione mancata. Ma non per i motivi più comunemente sottolineati.

---

<sup>73</sup> Per tutti I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni, Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006. Cfr. anche F. PALERMO, *Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and their Reasons*, in *Perspectives of Federalism*, vol. 10, no. 2 (2018), pp. 50 ss.

<sup>74</sup> Cfr. già B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle regioni ordinarie*, in *federalismi.it*, 3.12.2008.

<sup>75</sup> S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116*, cit.

<sup>76</sup> Non pare affatto casuale, in base a quanto ricordato in premessa di questo saggio sulla cultura del regionalismo in Italia, che la dottrina che vede delle opportunità nel processo di regionalizzazione differenziata sia tutta concentrata al Nord, mentre gli studiosi del Sud tendono a vedere in questo processo un rischio a priori per l'unità nazionale e per la solidarietà tra territori.

<sup>77</sup> G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni 2017*, pp. 625 ss.

<sup>78</sup> Come segnalato ad es. da 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*, 649 ss. e da F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni 2017*, 696 ss.