

ANDREA NAPOLITANO*

L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata**

ABSTRACT (EN): The procedure for the implementation of the so-called differentiated autonomy, legitimized by article 116 paragraph 3 of the Constitution, was, before the outbreak of the pandemic crisis, at the center of important debates in doctrine. This work aims to focus on the need to consider the Parliament as an essential body by providing all tools and methods suitable for attributing the role of co-decider in the entire process of differentiation.

ABSTRACT (IT): Il procedimento per l'attuazione della c.d. autonomia differenziata, legittimata dall'articolo 116 comma 3 Cost., è stato, prima dello scoppio della crisi pandemica, al centro di importanti dibattiti in dottrina. Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di riflettere sulla necessità di considerare il Parlamento organo imprescindibile prevedendo, strumenti e modalità idonee ad attribuirgli un ruolo di codecisore nell'intera fase di differenziazione.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il percorso di differenziazione. Cenni. – 3. Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il tema del regionalismo differenziato, al centro del dibattito politico e dottrinale degli ultimi anni, è rimasto, salvo timide iniziative¹, inattuato fino al dinamismo mostrato da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto².

Si tratta, come è noto, di una disposizione, l'articolo 116 comma 3 Cost., considerata da alcuni strumento idoneo a garantire appieno il sistema delle autonomie nell'ottica della loro

* Ricercatore t.d. lett b) in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il riferimento è a richieste di “forme e condizioni particolari di autonomia” prontamente abbandonate in concomitanza del dibattito sul federalismo fiscale e dell'adozione della legge n° 42/09 che sembravano, inoltre, definitivamente accantonate dalla c.d. riforma Renzi Boschi, improntata su un modello di neocentralismo. Cfr. sul punto A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, www.csfederalismo.it, 2019.

² Tra le cause di questa mancata attuazione rientrano, senza dubbio, la mancata riflessione, di natura sistemica, sugli effetti della c.d. clausola di asimmetria e, soprattutto, il ruolo “autoritario” esercitato dallo Stato in materie di legislazione concorrente e residuale delle regioni. Cfr. sul punto Cfr. inoltre al riguardo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Cost.* in *Fed. Fisc.*, 1, 2007.

valorizzazione³ mentre, da altre parte della dottrina, un modello capace di minacciare l'unità nazionale, tutelata dall'articolo 5 Cost, attraverso una disarticolazione del territorio⁴.

Per questo motivo le iniziative di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto hanno permesso di inaugurare un nuovo dibattito avente ad oggetto la natura giuridica, gli effetti della legge ad autonomia negoziata sull'attuale riparto di giurisdizione ex art. 117 Cost. e soprattutto, l'impatto che l'attuazione di tale norma costituzionale potrebbe avere sui rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali.

Ritenuta pacifica la circostanza secondo la quale tale norma debba essere considerata "prescrizione cedevole" per espressa previsione costituzionale⁵ e che sia destinata esclusivamente alla specializzazione delle autonomie ordinarie⁶, il presente lavoro, muovendo dall'analisi del percorso iniziato nel 2018 e dei provvedimenti che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni, intende indagare il ruolo da attribuire e garantire al Parlamento nell'ambito dell'intero processo di differenziazione.

Tale necessità può evincersi dall'interpretazione della stessa disposizione dalla quale può evincersi come l'inizio del procedimento debba essere considerata una scelta politica⁷ da parte delle Camere che, come è noto, non sono costrette "a muoversi a rime obbligate rispetto ad una opzione costituzionale predefinita di cui essa costituisca necessario sviluppo"⁸.

La struttura duale e complessa del procedimento impone, quindi, il rispetto dei canoni di collaborazione, sussidiarietà, negoziazione e co- decisione caratterizzanti, sempre più, l'esercizio del potere legislativo proprio in riferimento ai rapporti con le autonomie territoriali.

Al tempo stesso, oltre a consigliare una compartecipazione parlamentare nella fase di approvazione delle condizioni di differenziazione, la natura bilaterale dello stesso procedimento suggerisce, in linea teorica, di escludere una modificazione unilaterale, mediante la presentazione di emendamenti al disegno di legge di approvazione dell'intesa stipulata da Regioni e Governo, nel rispetto dei fondamentali principi di economica procedurale e di buon andamento dei lavori parlamentari.

Per questo motivo il contributo si prefigge l'obiettivo di giustificare la necessaria predisposizione di strumenti idonei a valorizzare il ruolo strategico che il Parlamento è chiamato a svolgere nella fase preliminare la stipulazione delle intese, nella fase di approvazione del disegno di legge ed, infine, nella fase di monitoraggio e controllo successiva all'entrata in vigore

³ Cfr. S. MANGIAMELLI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*. Audizione del 29 novembre 2017, in www.issirfa.cnr.it secondo il quale la disposizione in esame sia stata elaborata quale "forma di apertura alle forze che reclamavano maggiore federalismo".

⁴ Cfr. tra i tanti A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in www.dperonline.it, 2, 2019, p. 30; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in www.dperonline.it, 2, 2019, p. 43; A. MENCARELLI, *Il caso della legge ad autonomia negoziata sul regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, 17, 2019, p.5

⁵ Come è stato infatti evidenziato la stessa può essere modificata con norme poste da atti di fonte di diverso rango Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 3.

⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Giur. Cost.*, 3, 2002.

⁷ Cfr. 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*, Milano, 2001, p. 57 il quale sottolinea come l'approvazione effettiva della legge statale sia "lasciata alla libera dinamica delle forze politiche e parlamentari".

⁸ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6, 2019 p. 24

della legge ad autonomia negoziata per addivenire ad “una migliore contestualizzazione della differenziazione all’interno di un sistema territoriale ispirato ai principi di unità”⁹.

La messa a regime di forme e condizioni particolari di autonomia potrebbe, infatti, essere considerata il punto di partenza verso una più generale riarticolazione dell’intero sistema delle autonomie regionali non del tutto preventivabile sul piano degli equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni e della stessa fisionomia della forma di Stato¹⁰.

2. Il percorso di differenziazione. Cenni

Le tre Regioni che hanno dato avvio a questa “nuova” stagione del regionalismo differenziato hanno, come è noto, scelto percorsi differenti¹¹ per arrivare alla definizione dell’accordo con il Governo propedeutico alla sottoscrizione di accordi preliminari stipulati in data 28 febbraio 2018¹².

A questi hanno fatto seguito le prime bozze di intesa, firmate il 25 febbraio 2019 e il 15 maggio 2019, caratterizzate non solo per la definizione delle richieste avanzate dalle Regioni proponenti ma anche per il numero di materie rivendicate, aumentate rispetto a quelle previste negli accordi preliminari, e per la loro articolazione in sotto materie, competenze e funzioni¹³.

Inoltre, i mesi successivi alla conclusione delle stesse si sono distinti per una intensa attività da parte di altre regioni a Statuto ordinario che hanno iniziato l’iter previsto per la differenziazione al punto da rendere necessaria la definizione, presso il Ministero per gli affari regionali, di tavoli tecnici tra rappresentanti del Governo e delle Regioni al fine di addivenire alla definizione di disposizioni generali per disciplinare i singoli processi di differenziazione.

Per la parte che qui rileva si ricorda, inoltre, come l’analisi dell’iter di differenziazione portato avanti da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto abbia permesso di evidenziare uno

⁹ Cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, 4, 2019, p. 265. Al riguardo l’Autore evidenzia come “il preventivo superamento delle Camere permette di anticipare e sdrammatizzare la possibile contrapposizione tra Camere, Governo e Regione, lasciando, per un verso, alle trattative degli esecutivi margine sufficiente per recepire le indicazioni parlamentari e consentendo, per un altro, alle Camere di verificare se e come l’intesa tenga conto delle indicazioni provenienti dalle assemblee legislative e deliberando di conseguenza”.

¹⁰ Cfr. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in www.federalismi.it, 17, 2019, p. 10.

¹¹ Nello specifico, infatti, a differenza della Lombardia e del Veneto, l’Emilia-Romagna non è ricorsa all’istituto referendario avendo avviato l’iter attraverso l’approvazione di un Documento di indirizzo da parte della Giunta regionale, arricchito dai contributi dei firmatari del c.d. patto per il lavoro stipulato tra sindacato, imprese, enti locali, università ed associazioni. Per un’analisi più approfondita sia consentito il rinvio a A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in www.federalismi.it, 21, 2018.

¹² Questi ultimi sono stati considerati un “primo confronto, ispirato al principio di leale collaborazione” ed aventi ad oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l’attribuzione di maggiore autonomia nel rispetto dei principi costituzionali.

¹³ Per un’analisi più approfondita sul punto si rinvia a Cfr. F. PALLANTE, *Ancora sul regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in www.federalismi.it, 20, 2019.

degli “evidenti difetti di formulazione”¹⁴ da rinvenirsi proprio nella estrema marginalizzazione del ruolo del Parlamento all’interno del procedimento¹⁵.

È infatti noto come il metodo scelto per l’approvazione della legge ad autonomia negoziata fosse stato quello indicato dall’articolo 8 comma 3 Cost. che regola le intese tra Stato e confessioni diverse da quella cattolica.

Si tratta di una impostazione che ha legittimato, in maniera espressa, quella tesi secondo la quale al Parlamento sarebbe dovuto spettare l’adozione di una legge di approvazione, in senso tecnico, di un testo frutto dell’accordo tra Governo e Regioni.

L’unico organo rappresentativo della sovranità popolare avrebbe, di fatto, ricoperto il ruolo di mero “ratificatore” delle volontà governative non potendo intervenire in maniera attiva per addivenire ad una più convinta approvazione parlamentare.

Per questo motivo, nel rispondere alle sollecitazioni di parte della dottrina¹⁶ volte ad attribuire al Parlamento un ruolo di “*baricentro costituzionale del procedimento di differenziazione*”¹⁷ per la sua funzione di “*portatore dell’interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali*”¹⁸, si è deciso di intervenire attraverso la presentazione della c.d. bozza di legge quadro Boccia¹⁹.

In modo particolare la proposta di legge prevedeva la partecipazione del Parlamento nella fase preliminare l’approvazione dell’intesa, immaginando l’obbligo, per il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di trasmettere alle Camere l’accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l’espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari²⁰ chiamate ad esprimersi entro 60 giorni dalla trasmissione della stessa bozza²¹.

Il Governo avrebbe dovuto quindi sottoporre l’intesa raggiunta con la Regione interessata a un vaglio parlamentare preliminare non vincolante ma che comunque, in caso di discordanza tra l’intesa finale e l’atto di indirizzo parlamentare, avrebbe imposto un obbligo di motivazione in capo all’esecutivo.

A ciò si aggiunga, inoltre, come nella proposta di legge fosse stato altresì previsto come Stato e Regione interessata avrebbero dovuto sottoporre a verifica l’intesa al termine del decimo anno

¹⁴ Cfr. A. MORELLI, Art. 116, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. II Parte, Ordinamento della Repubblica (Art. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 325

¹⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in www.federalismi.it, cit., p. 24.

¹⁶ Cfr. A. PAPA, *Regionalismo differenziato Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, in Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, cit., p. 8; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, cit., p. 30; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, cit. p. 43.

¹⁷ Cfr. M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo differenziato, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in www.federalismi.it, 17, 2019, p. 29

¹⁸ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., 24

¹⁹ Per un’analisi più approfondita della bozza di legge quadro si rinvia a L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge quadro” consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116 comma 3 Cost.*, in www.federalismi.it, 22, 2019.

²⁰ Il riferimento è alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali ed alle Commissioni parlamentari competenti per materia.

²¹ Cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, 3, 2019, p. 577.

dall'entrata in vigore della legge ad autonomia negoziata stabilendo, al tempo stesso, la possibilità, per entrambi, di assumere, in ogni momento, l'iniziativa per la revisione dell'intesa senza essere vincolati alla scadenza prevista dalla legge.

L'irrompere dell'emergenza sanitaria, dalla quale sono derivate critiche rilevanti sull'inefficienza delle Regioni tali da immaginare un superamento del regionalismo inteso nel suo complesso²², ha di conseguenza messo in secondo piano il tema del regionalismo differenziato che, però, non è mai del tutto uscito dall'agenda politica al punto da essere affrontato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, dalla Commissione bicamerale per gli affari regionali²³, nonché essere oggetto della nota di aggiornamento al DEF 2020 e 2021²⁴.

Da ultimo, come è noto, il tema è ritornato ad essere oggetto di ampio dibattito alla luce della ripresa dei negoziati tra Stato e Regioni, circostanza dalla quale è derivato il riferimento alla materia nella legge di bilancio 2023²⁵ e, soprattutto, la deliberazione, da parte del Consiglio dei ministri, del disegno di legge avente ad oggetto l'attuazione del riconoscimento di particolari forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost²⁶.

3. Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”

Per la parte che qui rileva si evidenzia come il disegno di legge abbia immaginato, sulla base di quanto già previsto dalle precedenti bozze, disposizioni specifiche volte a disciplinare l'intervento del Parlamento nel processo di differenziazione.

²² Cfr. A. PIOGGIA, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 385; L. BUSATTA, *Regionalismo e disuguaglianze: i limiti strutturali del welfare italiano alla prova della pandemia*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale, Problemi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2021.

²³ Nello specifico, infatti, nel voler approfondire le questioni legate al percorso di differenziazione la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto un'indagine conoscitiva nell'ambito della quale sono stati auditi membri del Governo, degli enti locali ed esperti della materia. Al riguardo si ricorda come, nell'ambito delle audizioni svolte anche dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la Ministra per gli affari regionali e le autonomie abbia informato la Commissione dell'istituzione di una apposita Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di regionalismo differenziato con l'obiettivo di predisporre una proposta di intervento normativo sul tema dell'autonomia differenziata.

²⁴ Nello specifico il disegno di legge avente ad oggetto le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata è stato inserito nella nota di aggiornamento tra quelli collegati alla manovra di bilancio evidenziando come il tema fosse prioritario alla luce dell'emergenza sanitaria emersa con l'obiettivo della “definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia”.

²⁵ Il riferimento è ai commi da 791 a 801 della Legge 29 dicembre 2022 n° 197 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

²⁶ Come è noto il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha presentato alle Regioni una bozza di disegno di legge avente ad oggetto l'autonomia differenziata. In seguito, accogliendo le richieste di modifica avanzate dalle Regioni, il testo è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per essere messo all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri del 3 febbraio 2023.

In via preliminare deve, purtroppo, riscontrarsi la totale assenza delle Camere nella fase di elaborazione dell'intesa avente ad oggetto le materie da attribuire e l'articolazione delle funzioni corrispondenti, attribuendo tale compito in esclusiva agli organi esecutivi di Stato e Regioni²⁷.

Al riguardo deve evidenziarsi, come condivisibilmente ricordato, che l'art. 116, comma 3, Cost. non individua in maniera chiara e puntuale il soggetto legittimato a dialogare, rendendo, di fatto, possibile, seppur da un punto di vista meramente teorico, l'individuazione dello stesso negli organi legislativi regionale e statale²⁸.

Ritenuta pacifica e consapevole la scelta di non perseguire tale opzione si sarebbe potuto, però, immaginare il coinvolgimento, nella fase di negoziazione, proprio di quegli organi le cui competenze sono direttamente interessate dal processo di differenziazione²⁹.

Tale circostanza avrebbe implicato, di conseguenza, la necessità di immaginare un intervento del Parlamento già nella fase preliminare alla determinazione delle bozze di intesa attraverso un

²⁷ Il disegno di legge, infatti, attribuisce tale competenza al Presidente del Consiglio dei Ministri e della Giunta regionale nonché al Ministro per gli affari regionali e le autonomie e in via collaterale, ai Ministri competenti per materia ed il Ministro dell'economia e delle finanze.

²⁸ Il riferimento è, ad esempio, a quanto accadeva con l'approvazione degli statuti regionali prima della revisione costituzionale del 1999. Cfr. sul punto O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in www.astridonline.it, 14, 2017. Secondo l'Autore, inoltre, “questa disciplina procedurale formalizzata non esclude che la sua attivazione sia preceduta da trattative informali tra Regione interessata e Stato, in particolare tra gli esecutivi nazionale e regionale, al fine di prevenire spiacevoli “sorprese” quando poi si dovrà attivare il procedimento formale ex art. 116. Ma resta inteso che il meccanismo disposto dal testo costituzionale impegna direttamente gli organi legislativi regionale e nazionale, ai quali spetta il formale avvio del procedimento legislativo, la gestione delle fasi consultive e la deliberazione concordata finale”. Cfr. inoltre sul punto E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2018; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in www.dirittiregionali.it, 11 gennaio 2020, p. 98.

²⁹ Cfr. sul punto P. GIANSPERO, *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*, 1, 2018, p. 70 il quale giustamente evidenzia la disparità tra quanto avvenuto a livello statale e regionale. Nello specifico, infatti, mentre in ambito nazionale non vi è stata alcuna forma di collaborazione tra Governo e Parlamento “il confronto con il Consiglio regionale e con gli enti locali in corso di trattativa è effettivamente avvenuto in tutte le Regioni che hanno siglato pre-intese, non solo attraverso la deliberazione dell'avvio del procedimento con atti di indirizzo (o nel caso del Veneto con l'approvazione di una proposta di legge nazionale che ha formato la base per l'avvio di trattative), ma anche con successive deliberazioni con le quali si impegna la Giunta a proseguire le trattative mediante indirizzi volti all'esecutivo regionale attraverso mozioni o ordini del giorno consiliari a seguito di informazioni sugli avanzamenti delle negoziazioni con lo Stato”.

esame preventivo volto alla definizione di ordini del giorno, mozioni³⁰ e risoluzioni in grado di orientare le scelte governative nella fase di negoziazione³¹.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che il negoziato tra Governo e Regione, tradotto in uno schema preliminare di intesa a firma del Presidente del Consiglio e della Regione interessata, debba essere successivamente inviato alla Conferenza unificata chiamata ad esprimersi, attraverso un parere non vincolante, entro 30 giorni dalla data di trasmissione.

Trascorso questo termine, si stabilisce che lo stesso testo sia sottoposto all'esame degli organi parlamentari competenti legittimati a pronunciarsi con atti di indirizzo entro 60 giorni dalla ricezione dello schema³².

Seppur apprezzabile, se rapportata alla ingiustificata marginalizzazione del Parlamento che ha caratterizzato il percorso intrapreso da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, si tratta di una procedura che non può considerarsi esaustiva al fine di garantire un pieno ed effettivo coinvolgimento delle Camere nell'ambito del processo di differenziazione.

Nello specifico, infatti, l'intervento delle stesse si tradurrebbe, di fatto, in un controllo *ex post* alla stregua di quanto immaginato, ad esempio, per l'adozione dei decreti legislativi per i quali, come è noto, è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti³³.

Il disegno di legge stabilisce, altresì, come nell'ambito dell'intesa stipulata tra Governo e Regioni debba essere indicato un termine di durata che non può comunque essere superiore ai dieci anni.

³⁰ Cfr. sul punto B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?* in www.federalismi.it, 13, 2019 il quale ricorda che, seppur prive di vincolo giuridico per il Governo possono comunque costituire un importante strumento ai fini della approvazione finale della legge ad autonomia negoziata. Cfr. inoltre L. SPADACINI, M. POGETTA, *L'autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la legge di bilancio per il 2023*, in www.astridrassegnaonline.it, 2, 2023, p. 10, che al riguardo fanno riferimento alla possibile definizione di un "possibile primo atto di indirizzo parlamentare emesso ex ante che guidi cioè sin da subito il Governo nella gestione delle trattative che conducono alla definizione dello schema di intesa preliminare posto che l'atto di iniziativa regionale relativo alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbe da subito essere trasmesso anche al Parlamento e non solo, come stabilisce la Bozza Calderoli, al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie".

³¹ Per avvalorare tale tesi cfr. sul punto F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, 271, il quale ricorda come "il governo ha talora sollecitato una discussione ed un voto delle Camere prima della firma e non prima della ratifica come è previsto nel disposto costituzionale. Si pensi in particolare al Trattato del Nord Atlantico, al Trattato di non proliferazione nucleare, agli accordi di Osimo, nonché all'Atto unico europeo oltre che alla revisione degli accordi lateranensi". Cfr. sul punto P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in www.federalismi.it, 19, 2022 il quale condivisibilmente immagina una partecipazione delle Camere quale terzo soggetto necessario già nella fase delle trattative attraverso il coinvolgimento di una delegazione parlamentare da identificarsi nella Commissione affari costituzionali, questioni regionali o attraverso la definizione di una Commissione costituita *ad hoc*.

³² Cfr. sul punto E. CATERINI, E. JORIO, *La difficile attuazione del regionalismo differenziato*, in www.astridrassegnaonline.it, 3, 2023 che sottolinea come questo primo "step parlamentare" assuma un "ruolo di complementarietà e di confronto/ proposta sulle scelte della politica governativa, correlato all'ultimo e definitivo adempimento legislativo ove le Camere saranno impegnate a votare la legge attributiva delle maggiori competenze legislative".

³³ Cfr. sul punto L. SPADACINI, M. POGETTA, *L'autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la legge di bilancio per il 2023*, cit., p. 14. Gli Autori, al riguardo, ricordano come nei casi di adozione dei decreti legislativi "il coinvolgimento parlamentare nell'adozione di un atto governativo si riferisce a trasferimenti di competenza legislativa limitati nel tempo su oggetti definiti e sui quali il Parlamento si è già espresso fissando i principi ed i criteri direttivi. I trasferimenti di competenza ex art. 116 comma 3 Cost. viceversa sono attuati potenzialmente per un tempo indefinito (anche se la bozza ammette l'eventualità di intese con un limite di durata) in settori plurimi e senza previa indicazione di principi o criteri direttivi".

Allo stesso modo, pur giudicando favorevolmente la sottoposizione dell'intesa a verifica, considerata un importante strumento volto a contrastare l'irreversibilità che potrebbe caratterizzare la stessa legge ad autonomia negoziata³⁴, deve tuttavia evidenziarsi come tale durata debba considerarsi poco idonea anche alla luce della totale assenza delle Camere nella fase di rinegoziazione³⁵.

Al riguardo, in un'ottica di necessario coinvolgimento dell'assemblea legislativa, si sarebbe potuto vincolare la verifica delle intese al ruolo che il Parlamento potrebbe svolgere in una fase successiva all'approvazione della legge di differenziazione, ad esempio attraverso una attività di valutazione delle politiche pubbliche basate sulla definizione di interventi volti a rinegoziare, nel breve periodo e se necessario, i contenuti delle intese³⁶.

Nello specifico, infatti, quest'ultimo sarebbe in grado di ricoprire una funzione di controllo *ex post* con l'obiettivo di valutare non solo l'obiettivo formale di adozione degli atti di esecuzione della legge approvata a maggioranza assoluta, ritenuti propedeutici per una piena ed efficiente attuazione dell'autonomia differenziata, ma anche lo scopo sostanziale di raggiungimento dei risultati attesi da quella specifica linea di politica pubblica³⁷.

4. Considerazioni conclusive

La deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del disegno di legge volto a dare attuazione al percorso di differenziazione ai sensi dell'articolo 116, comma 3, Cost. permette di svolgere, per la parte che qui rileva, considerazioni conclusive sul ruolo che il Parlamento ricopre e potrebbe essere chiamato a svolgere nell'ambito dell'intero procedimento.

Nello specifico, infatti, nell'ottica di un confronto a più ampio respiro si potrebbe innanzitutto riflettere sulle attuali condizioni del decentramento istituzionale previsto dalla Costituzione ed affrontare anche il tema della possibile trasformazione del Senato in luogo di raccordo e di compensazione della differenziazione nell'ottica di un riequilibrio unitario³⁸.

³⁴ Per un'analisi più approfondita della natura giuridica della legge ad autonomia negoziata sia consentito il rinvio a A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, cit.

³⁵ Come è noto, infatti, le Camere sarebbero chiamate solo a deliberare, con legge approvata a maggioranza assoluta, la cessazione dell'efficacia dell'intesa.

³⁶ Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci. Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., p. 98 che al riguardo fa riferimento ad "una visione che sarebbe valorizzata proprio attraverso l'accorto utilizzo della funzione di valutazione delle politiche pubbliche che avrebbe il duplice effetto di razionalizzare, sulle base delle conoscenze assunte relativamente agli effetti prodotti, gli interventi volti ad attribuire nuove autonomie o, se del caso, a modificare o ridurre o anche eliminare del tutto quelle già attribuite".

³⁷ Cfr. sul punto E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in www.federalismi.it, 3, 2019, 220. Per un'analisi approfondita della funzione di controllo si vedano, tra i tanti, A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in www.federalismi.it, 1, 2016.

³⁸ Cfr. sul punto P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, cit., p. 20, secondo il quale "la previsione di un Senato delle autonomie potrebbe essere utile per una migliore gestione del sistema connesso al regionalismo asimmetrico quale luogo di compensazione preventivo in cui le richieste di maggiore autonomia da parte delle Regioni, maturate in seno ai singoli territori e formalizzate dagli organi istituzionali delle Regioni, si palesino e si formalizzino. Questo

Tale circostanza è altrettanto sentita se si considera la possibile definizione di un modello istituzionale caratterizzato da una asimmetria tra Regioni che imporrebbe un adeguamento anche della rappresentanza politica ad un sistema policentrico e, di conseguenza, l'attribuzione alle Camere di strumenti e poteri di controllo capaci di bilanciare l'affievolimento della centralità parlamentare rispetto alla funzione legislativa³⁹.

Nella piena consapevolezza della difficoltà di addivenire ad una così rilevante revisione costituzionale derivante dalla trasformazione della seconda Camera deve risultare comunque imprescindibile l'esigenza di salvaguarda la centralità parlamentare che senza dubbio garantirebbe le diverse esigenze dei territori evitando, al tempo stesso, lo sviluppo di fenomeni centrifughi caratterizzati da frammentazione⁴⁰.

Nello specifico, infatti, muovendo dalla considerazione che la c.d. "clausola di asimmetria" non rappresenti l'anticamera di una possibile secessione⁴¹ ma, al contrario, un modello grazie al quale immaginare un regionalismo più consapevole e responsabile, si ritiene al tempo stesso necessario immaginare forme di controllo volte ad evitare che l'attribuzione di maggiore

ramo del Parlamento sarebbe il luogo privilegiato di rappresentanza delle autonomie oltre che della Repubblica nella sua interezza avendo la possibilità di discutere previamente nel suo complesso su tutte le proposte di maggiore autonomia avanzate da ciascuna Regione e di consentire al Governo di siglarle con la regione interessata avendo già espresso un parere favorevole che trovi il consenso di tutte o della maggioranza delle autonomie territoriali ivi rappresentate". Cfr. inoltre sul punto O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit.; M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., p. 102. Secondo l'Autrice, infatti, "la scelta oggi predominante a favore dell'autonomia negativa renderebbe quanto mai necessario introdurre strumenti di autonomia positiva che, attraverso il dialogo e la partecipazione, possano contrastare le tendenze alla centralizzazione emerse in questi anni ma che siano anche in grado di evitare il rischio, connesso all'attivazione di processi di differenziazione, di compromettere la coesione sociale, politica e istituzionale della Repubblica, consentendo la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali centrali".

³⁹ Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., p. 105. Al riguardo l'Autrice evidenzia come sia interessante osservare come "proprio in un contesto che potrebbe essere caratterizzato in futuro dal superamento dell'uniformità regionale, la partecipazione del Parlamento all'elaborazione di tali politiche, in particolare in presenza di una Camera di rappresentanza territoriale, consentirebbe anche di evitare i possibili conflitti indotti dal fatto che l'intesa ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost. non consente la partecipazione di altre Regioni che potrebbero invece ritenersi lese nelle loro competenze dall'attribuzione di competenze ulteriori alle sole Regioni che abbiano stipulato l'intesa".

⁴⁰ Cfr. sul punto D. TRABUCCO, *Referendum consultivo e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in www.dirittifondamentali.it, 1, 2019, p. 33 che al riguardo parte di un centro quale "punto di sintesi in quanto garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà". Cfr. sul punto P. MACI, *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, cit., p. 10, secondo il quale "un potere centrale forte ed autorevole avrebbe la possibilità di dare con maggiore autorevolezza le indicazioni finalizzate a tradurre in norme quelle scelte strategiche in grado di soddisfare meglio le esigenze di coesione territoriale e di sviluppo equilibrato dell'intero territorio italiano, sia dal punto di vista socio-economico che dal punto di vista infrastrutturale anche grazie al programma PNRR".

⁴¹ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto*, cit., p. 102, secondo il quale "l'asimmetria non costituisce l'anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale. Infatti l'asimmetria rappresenta solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare. Da ultimo resta aperta la valutazione del Parlamento nazionale al momento dell'approvazione della legge con la maggioranza assoluta, sul profilo dell'unità ed indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione che esula dai profili costituzionali dell'asimmetria, costituendo un principio di regime politico costituzionale".

autonomia produca un “*vulnus costituzionale*” del principio formale e sostanziale di eguaglianza tale da “*minacciare i principi di solidarietà, mutualità e cooperazione tra istituzioni pubbliche*”⁴².

Si tratta di uno scopo che non può essere raggiunto se non attribuendo una centralità al Parlamento nell’ambito dell’intero procedimento, in quanto “*luogo di sintesi unitaria delle diverse istanze pluralistiche*”⁴³ e “*miglior garante dell’equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall’art. 5 Cost. in cui la differenziazione regionale deve trovare il suo posto*” nonché “*degli interessi nazionali intesi come compositi e non come escludenti di quelli regionali e locali*”⁴⁴.

La necessità di predisporre un ruolo preminente al Parlamento deve altresì essere avvalorata dalla circostanza secondo la quale, in assenza di revisione costituzionale, l’approvazione di una legge ad autonomia negoziata comporterebbe una deroga al riparto costituzionale delle competenze e ad un “*mutamento ontologico dello status di una o più Regioni*”⁴⁵ che imporrebbe, di conseguenza, l’esigenza di garantire la salvaguardia dell’unità nazionale e controbilanciare la perdita di centralità parlamentare rispetto alla funzione legislativa⁴⁶.

La realizzazione dell’autonomia differenziata si sostanzierebbe, infatti, nel potenziamento, a discapito dell’assemblea nazionale, della potestà legislativa regionale, alterando, di fatto, l’assetto costituzionale dei poteri e rendendo, quindi, necessario un adeguamento generale della legislazione statale agli ambiti di competenza regionale “differenziati”, il tutto a Costituzione invariata.

L’approvazione di una legge attuativa di quanto previsto dall’articolo 116 comma 3 Cost., seppur ritenuta non necessaria da parte di dottrina⁴⁷, deve, quindi, essere considerato un elemento determinante e fondamentale⁴⁸ per definire non solo gli aspetti di carattere generale⁴⁹,

⁴² Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, 8, 2019, p. 20.

⁴³ Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c’è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., p. 108.

⁴⁴ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 24.

⁴⁵ Cfr. M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo differenziato, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, cit., p. 38.

⁴⁶ Cfr. M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c’è e il Parlamento che dovrebbe esserci: Riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, cit., 109.

⁴⁷ Cfr. L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge quadro” consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116 comma 3 Cost.*, in www.federalismi.it, 22, 2019.

⁴⁸ Cfr. sul punto A.M. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in www.dirittiregionali.it, 2, 2019 secondo la quale “*anche a voler escludere l’esistenza di uno specifico obbligo costituzionale di una legge di attuazione resterebbe intatta la sua opportunità*” in quanto “*proprio il maggior tasso di autonomia che attraverso il regionalismo viene iniettato nel sistema costituzionale richiede prestazioni in termini di unità*”.

⁴⁹ Il riferimento è, ad esempio, ai criteri oggettivi di valutazione delle richieste regionali volte ad evitare che il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia derivi dalla mera contrattazione tra Governo e Regione interessata. Cfr. sul punto G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in www.federalismi.it, 1, 2023, 5. Al riguardo l’autore evidenzia come “*ben difficilmente il confronto sull’autonomia differenziata potrà restare ancorato alla discussione tra gli esecutivi dello Stato e delle Regioni ma emergerà sempre più chiara l’esigenza di raggiungere quanto più possibili spunti di ampia convergenza con le forze politiche presenti in Parlamento proprio per la necessità di pervenire alla definizione del quadro legislativo delle regole attuative dell’art. 116 comma 3 Cost. in coerenza con gli imprescindibili obiettivi costituzionalmente rilevanti di mantenimento della coesione nazionale e di riduzione della sperequazione attualmente esistenti*”.

ma anche disciplinare nel merito l'intervento del Parlamento nel processo di differenziazione ritenuto "costituzionalmente doveroso"⁵⁰.

In questo senso l'elaborazione di un impianto normativo risponderebbe, altresì, all'esigenza di cristallizzare e rendere ordinato, omogeneo ed efficiente il procedimento di autonomia negoziata attraverso un intervento nell'ambito delle determinazioni che comportano una decostituzionalizzazione del catalogo delle competenze legislative ed amministrative attribuite alle Regioni.

Il legislatore sarebbe chiamato, quindi, ad immaginare forme, modalità, condizioni e limiti entro i quali dare attuazione all'autonomia differenziata vista la natura di "*principio di nuovo conio*" e la presenza di un "*fondamentale interesse di rilevanza costituzionale*" quale è il principio di unità della Repubblica sancito dall'articolo 5 Cost.⁵¹

Ritenuta pacifica l'approvazione di una legge attuativa di quanto previsto dall'articolo 116 comma 3 Cost deve, inoltre, ritenersi opportuno e necessario che quest'ultima assuma il rango di legge costituzionale al fine di poter garantire solidi argini, governare il processo di differenziazione, nonché tutelare e garantire la dimensione pattizia del procedimento che culmina con il raggiungimento dell'intesa⁵².

L'approvazione di una legge ordinaria non sarebbe infatti in grado di assicurare il rispetto di forma e contenuti da parte della c.d. legge ad autonomia negoziata che, essendo essa stessa legge ordinaria oltretutto rinforzata, sarebbe in grado di intervenire su leggi anteriori di pari rango⁵³.

Per quanto riguarda gli aspetti processuali la legge attuativa potrebbe essere chiamata a delimitare l'autonomia delle Regioni relativamente alla fase "propulsiva" e a quella

⁵⁰ Cfr. Ibid, p. 10.

⁵¹ Ibid, p. 5. Al riguardo l'Autore evidenzia la necessità di evitare "che il decentramento sviluppato mediante l'autonomia differenziata si svolga secondo forme, modalità, condizioni e limiti che siano stabiliti in modo estemporaneo e di volta in volta mutevole, e quindi da discipline atomizzate e del tutto autoreferenziali e senza riguardo alcuno per un'esigenza unitaria di evidente rilievo costituzionale, quella cioè di garantire l'inserimento razionalmente coordinato e coerente delle singole leggi di approvazione delle intese nel sistema complessivo dei rapporti costituzionalmente definiti tra le istituzioni che compongono la Repubblica"

⁵² Cfr. sul punto S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supreme e salute*, 2020, p. 2, che al riguardo considera l'approvazione di una legge costituzionale "la via maestra" e soluzione "più desiderabile sotto diversi punti di vista: linearità e certezza nella definizione del processo di produzione normativa, condivisione ampia di questo, pacificazione delle parti politiche in conflitto nell'accettazione comune della complessità del processo di decisione politica che si apre" Cfr. sul punto inoltre R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 265 il quale fa riferimento ad un provvedimento organico capace di rappresentare "uno sforzo per una migliore contestualizzazione della differenziazione all'interno di un sistema territoriale ispirato dai principi di unità" in modo essere considerato "un serio tentativo di tenere insieme gli articoli 3 comma 2 e 5 Cost. all'interno di un regionalismo che abbandona la sponda dell'uniformità per avviarsi verso quella di una ragionevole differenziazione".

⁵³ Cfr. sul punto S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida partita al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in www.federalismi.it, 29, 2022, p. 199 che sottolinea "la debolezza sistematica della modalità stessa di intervento con lo strumento della legge-quadro". Secondo l'Autore infatti, quest'ultima, "essendo legge ordinaria e non ricevendo particolare status da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo rango è destinata a poter da questa innovata, in tutto o in parte, espressamente o implicitamente, a poter essere in specie innovata o derogata con legge di approvazione delle intese, della quale non può costituire parametro né quanto a contenuti né quanto a procedimento formativo".

“endoregionale” riferita alla fase di consultazione con gli enti locali da intendersi quale condizione di procedibilità.

Al tempo stesso l’approvazione della stessa risulterebbe propedeutica ad una necessaria ed imprescindibile modifica dei regolamenti parlamentari⁵⁴ capace di definire, in maniera specifica e puntuale, meccanismi *ad hoc* per l’esame e l’approvazione dell’intesa⁵⁵.

In questo modo potrebbe altresì permettersi la possibilità di immaginare una rappresentanza della Regione interessata nell’iter di approvazione della legge ad autonomia negoziata al fine di concordare eventuali modifiche al testo dell’intesa derivanti dall’esame parlamentare⁵⁶.

Nonostante, come in precedenza ricordato, si sia superata l’iniziale impostazione volta a rendere estremamente marginale il ruolo delle Camere nel processo di differenziazione, deve altresì evidenziarsi come, seppur rappresentativa di una apprezzabile *ratio* di parlamentarizzazione del processo, l’ultimo disegno di legge non può considerarsi del tutto convincente nella misura in cui l’intervento del Parlamento riuscirebbe ad orientare le scelte del governo solo da un punto di vista politico stante la non vincolatività dei pareri espressi dalle Commissioni sulle intese sottoscritte.

Per questo motivo può senza dubbio condividersi, come ricordato in precedenza, la soluzione di assoggettare lo svolgimento della prima fase del percorso di differenziazione a quanto previsto dalle procedure di espressione dei pareri parlamentari sugli atti del Governo⁵⁷.

⁵⁴Cfr. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali* cit., p. 10 Secondo il quale l’assenza di disciplina speciale nei regolamenti parlamentari “*può alternativamente prestarsi ad interpretazioni divergenti quando non addirittura opposte, potendosi ricavare tanto l’argomento secondo cui la mancata previsione di una procedura di esame particolare autorizzerebbe a ritenere tout court applicabile a disciplina ordinaria per l’esame in sede referente quanto quello secondo cui i tratti di assoluta novità e la mancanza di precedenti utilmente invocabili legittimerebbero invece la definizione in via di prassi, di una inedita procedura d’esame che ben potrebbe derogare ad alcune delle regole del procedimento legislativo ordinario*”.

⁵⁵Cfr. G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in www.federalismi.it, 9, 2021, p. 84 il quale evidenzia come “*in assenza di una disciplina tipica nei vigenti regolamenti parlamentari, infatti, l’orizzonte della differenziazione conduce sull’orlo di un precipizio quando il disegno di legge venga trasmesso dal Governo alle Camere*”. Allo stesso modo l’Autore ricorda come “*nonostante, per colmare la lacuna, siano state immaginate possibili estensioni analogiche dei modelli procedurali offerti dai regolamenti vigenti, l’analogia delle forme possa risultare fuorviante considerando alcune distanze siderali, rinvenibili specularmente nelle rispettive rationes materie costituzionali e sulle ricadute di queste sul piano dell’emendabilità del disegno di legge*”.

⁵⁶ Cfr. F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell’attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in DPCE online, 1, 2019 secondo il quale, “*in questo caso si potrebbe trarre spunto dall’analisi dell’esperienza più matura del regionalismo differenziato, quella spagnola, interrogandosi sulla possibilità di adottare anche in Italia dei meccanismi che consentano al Parlamento di incidere sul contenuto dell’intesa senza che questo si tramuti dal potere dello Stato di modificare unilateralmente le condizioni concordate con la Regione interessata*”.

⁵⁷ Cfr. sul punto A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, cit., il quale al riguardo ipotizza uno scenario in cui, nel considerare atti del governo gli schemi di intesa già raggiunte in via di principio con le Regioni, gli stessi dovrebbero essere assegnati alle competenti commissioni parlamentari ai fini dell’espressione dei pareri parlamentari ai sensi degli articolo 143 comma 3 del Regolamento della Camera e 139 bis del Regolamento del Senato. Da tale circostanza deriverebbe il ruolo di “*codecisione del Parlamento sulle singole questioni oggetto di disciplina delle intese, attraverso la possibilità per le Camere di esprimere veri e propri pareri parlamentari recanti non solo osservazioni generiche e di valenza esclusivamente politica ma anche condizioni riferite a modificazioni puntuali dei tesi che il Governo sarebbe invitato a recepire nelle intese definitive da assumere in accordo con le Regioni*”. Al riguardo l’Autore evidenzia, inoltre, come “*si darebbe corpo, mediante una convenzione costituzionale da ratificare, su impulso delle Presidenze delle Camere, negli organi parlamentari a ciò preposti ad una procedura*

Tale circostanza imporrebbe l'assegnazione degli schemi di intese alla Commissione affari costituzionali nonché l'espressione di rilievi da parte di tutte le Commissioni competenti per materia e di quella per le questioni regionali dai quali deriverebbe, di conseguenza, la definizione di pareri caratterizzati da osservazioni e indicazioni aventi natura obbligatoria attraverso la (possibile) definizione di linee guida vincolanti per il Governo.

In questo caso, quest'ultimo sarebbe quindi chiamato, almeno negli obiettivi da raggiungere, al rispetto delle stesse al fine di conseguire un risultato conforme al dettato parlamentare.

In conclusione, una più ampia regionalizzazione delle competenze potrebbe favorire, alla luce delle enormi differenze sociali, economiche e demografiche fra i vari territori, una più funzionale allocazione delle risorse attraverso l'erogazione di beni e servizi pubblici da ritenersi conformi alle esigenze della collettività locale⁵⁸.

Superando la logica del "tutto o niente"⁵⁹, risulta, di conseguenza, necessaria una analisi che prescindendo dallo scontro ideologico che ha polarizzato la questione tra favorevoli e contrari, approcciando con "scienza e coscienza"⁶⁰ alla questione e muovendo dalla consapevolezza che si tratta di un procedimento costituzionalmente previsto ed attuabile nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione chiamata a garantire l'unità economica e giuridica della Repubblica⁶¹.

Si tratta di un'impostazione che impone, necessariamente, un intervento concreto in ambito nazionale capace di raccordare le diverse realtà territoriali e che tenga conto, inoltre, dell'attuale sistema di internazionalizzazione dell'economia e di integrazione europea⁶².

che, seppur atipica, combinerebbe tra loro strumenti procedurali esistenti nei regolamenti parlamentari al fine di consentire alle Camere di mantenere una posizione centrale nel complessivo procedimento lasciando tuttavia al Governo sufficienti spazi di manovra e di autonomia negoziale in merito alle questioni sulle quali le Camere non abbiano ritenuto, nella fase preliminare, di esprimere una diversa volontà".

⁵⁸ Cfr. sul punto F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 690 secondo il quale "le proiezioni operative dell'art. 116 comma 3 Cost. si possono manifestare non solo in una versione minima, ossia nella versione che lascia alla differenziazione delle Regioni ordinarie il solo spazio di ciò che è oggi competenza formalmente residuale e concorrente (ed esclusiva statale in alcune materie) ma anche in una versione massima (o più autentica), ossia nella versione che consente alle Regioni ordinarie di definire in accordo con lo Stato ciò che finora è mancato, e quindi i confini non tanto delle competenze regionali e concorrenti o residuale, quanto delle (altre) competenze esclusive statali che su di esse possano incidere e che potrebbero dunque riacquistare (o scoprire per la prima volta, anche per questa via, lo spazio di eccezionalità che il senso, anche politico, della riforma del 2001 intendeva assegnare loro".

⁵⁹ Cfr. G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, cit., p. 15, il quale evidenzia come "si dovranno evitare atteggiamenti improduttivamente rissosi e che finirebbero per degradare il dibattito tra le diverse opinioni a mera arena di scontro tra sordi e ciechi".

⁶⁰ Ibid, p. 15

⁶¹ Cfr. sul punto E. CATERINI, E. JORIO, *La difficile attuazione del regionalismo differenziato*, cit., p. 15, che evidenzia la necessità di "affrontare il tema senza antagonismo politico partendo dagli atti normativi presupposti, soprattutto di quelli costituzionali e attuativi della Carta. Una cautela necessaria per evitare il proliferare di argomentazioni distorsive, ma soprattutto un disagiato disegno del futuro al Paese, in termini di erogazioni delle prestazioni essenziali, e una pericolosa disparità di trattamento alla Nazione nell'esigere i LEP tale da generare la perduranza di insopportabili discriminazioni territoriali".

⁶² Per un'analisi approfondita del ruolo delle Regioni in ambito europeo Cfr. tra i tanti J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 6, 2007, p. 933; A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, Torino, 2016. Cfr. inoltre sul punto P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 8 febbraio 2019, p. 8 secondo il quale il rilancio di una politica regionalista potrebbe costituire un

Come tutte le riforme legislative “materialmente costituzionali” a Costituzione invariata anche quella per l’attuazione dell’autonomia differenziata necessita, quindi, non solo di un processo attuativo coerente con le finalità perseguite dallo stesso atto iniziale al fine di scongiurare situazioni di incertezza ed instabilità che l’ordinamento giuridico faticherebbe a tollerare.

Per questo motivo risulta oltremodo imprescindibile fondare l’intero percorso di differenziazione sulla base di una proficua e leale collaborazione tra Parlamento, Governo e Regioni interessate⁶³ grazie alla quale poter addivenire ad un regionalismo che da competitivo diventi cooperativo⁶⁴.

Di conseguenza, straordinaria rilevanza dovrà essere assegnata non solo all’operato del nuovo esecutivo che ha, da subito, assegnato al tema del regionalismo differenziato una straordinaria rilevanza all’interno del programma di governo, ma anche, e soprattutto, all’apporto che lo stesso Parlamento sarà in grado di garantire nella fase di approvazione del disegno di legge presentato dal Governo, al fine di trasformare le numerose ed importanti criticità riscontrate negli ultimi anni in elementi virtuosi ed impedire che gli aspetti svantaggiosi del regionalismo differenziato passino dall’essere fisiologici a patologici⁶⁵.

importante strumento “ per riorganizzare l’ordinamento nazionale e renderlo così competitivo nel processo di integrazione europea e nell’internazionalizzazione dei mercati”. Cfr. infine A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 20. Al riguardo l’Autore evidenzia come “la richiesta di maggiore autonomia da parte di alcune regioni non è da considerare solo un escamotage per avere servizi e politiche pubbliche che siano in grado di soddisfare le legittime aspettative delle loro comunità, ma anche un modo per acquisire una maggiore potenzialità in quella che ormai non è più una competizione nazionale ma europea e, per questo aspetto, addirittura globale”.

⁶³ La compartecipazione di tutti i soggetti coinvolti, sulla basata sulla leale collaborazione istituzionale, cristallizzata in un testo normativo, limiterebbe, inoltre, la previsione di possibili contenziosi costituzionali basati su contestazioni di natura procedimentale delle quali potrebbe essere investita la Corte Costituzionale. Cfr. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, cit., 30.

⁶⁴ Sulla modalità del modello regionalista e sul dibattito tra concezione cooperativa e competitiva Cfr. tra i tanti T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, Giuffrè, 1986; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)* in *Le Regioni*, 1989; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 20; M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in www.astridonline.it, 14, 2017; P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere poteri, diritti e sistema finanziario*, in www.rivistaacit.it, 3, 2019.

⁶⁵ Cfr. sul punto S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello stato regionale*, cit., 2, secondo il quale “ non solo è possibile mantenere una unità sostanziale dell’ordinamento della Repubblica promuovendo le autonomie territoriali, ma sarebbe possibile assicurare una crescita economica e sociale su tutto il Paese, consentendo alle Regioni del nord di realizzare in autonomia passi in avanti in termini di crescita e competitività e alle Regioni del sud uscire dalla condizione di aree meno favorite. Un regionalismo differenziato, infatti, comporta una maggiore responsabilità da parte di tutti i soggetti politici della Repubblica”