



22 LUGLIO 2020

Prove tecniche di regionalismo
“differenziato”: considerazioni critiche
intorno alle fonti attuative dell’art. 116,
comma 3, Cost.

di Marco Mancini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Cà Foscari Venezia

Prove tecniche di regionalismo “differenziato”: considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell’art. 116, comma 3, Cost.*

di Marco Mancini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Cà Foscari Venezia

Abstract [It]: Il saggio si prefigge l'obiettivo di esaminare uno dei profili problematici sottesi al tema del regionalismo “differenziato”, quello relativo alla necessità o meno di un’attuazione normativa dell’art. 116, comma 3, Cost., prestando particolare attenzione al dibattito attorno alla necessità o alla mera opportunità di un’*interpositio legislatoris*; ai rapporti tra le diverse fonti statali e regionali chiamate a concorrere all’eventuale attuazione; ai possibili profili di disciplina rimessi alla fonte statale attuativa e al rango ordinario o costituzionale di quest’ultima.

Abstract [En]: This paper aims to analyse one of the problematic profiles underlying the theme of “differentiated” regionalism, concerning whether or not implementing the regulation under art. 116, paragraph 3, of the Italian Constitution, with particular attention being paid to the debate relating the need or the mere opportunity of an *interpositio legislatoris*; to the relationship between the several state and regional sources called to contribute to the potential implementation; to the possible regulatory profiles referred to the implementing state source and to the ordinary or constitutional level of the latter.

Sommario: 1. Premessa. 2. Il dibattito attorno alla necessità o alla mera opportunità di procedere all’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. 3. Le fonti chiamate a concorrere all’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. 4. I possibili contenuti della fonte statale attuativa. 5. La questione relativa al rango della fonte statale attuativa. 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

In data 3 dicembre 2019 il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Boccia ha inviato alle Regioni una non meglio definita “bozza di legge-quadro”¹ (già presentata il 28 novembre 2019 in Conferenza Stato-Regioni), composta di due articoli, contenenti rispettivamente i principi per l’attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost. (art. 1), e le modalità di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (d’ora innanzi LEP) e degli obiettivi di servizio (art.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Dal titolo «Bozza di legge quadro contenente i principi per l’attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e degli obiettivi di servizio». Il testo è reperibile in www.astridonline.it. Per un primo commento v. E. JORIO, *La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato: dubbi e perplessità*, in www.astridonline.it, rassegna, 2019, n. 18; L. A. 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 art. 116, co. 3, Cost.*, in www.federalismi.it, 2019, n. 21.

2)². Tale atto normativo, di incerta natura e qualificazione giuridica³, intenderebbe fornire concreta specificazione, sul piano attuativo, alle disposizioni contenute nell'art. 116, comma 3, Cost., ponendosi in tal modo in una posizione di propedeuticità rispetto alle intese ivi contemplate, delle quali verrebbe a costituire una sorta di antecedente necessario.

La presentazione della bozza offre l'occasione di spendere alcune considerazioni in merito ad uno dei numerosi profili problematici relativi al regionalismo "differenziato"⁴, apparentemente marginale e comunque non sufficientemente indagato dalla dottrina: quello relativo alla necessità o meno di un'*interpositio legislatoris*, di un provvedimento normativo attuativo della disposizione costituzionale in parola.

Un'analisi sul tema potrebbe apparire inopportuna o addirittura anacronistica nell'attuale temperie storico-politica. Il percorso del regionalismo "differenziato" intrapreso dalle tre Regioni "capostipiti", infatti, dopo una fase di accelerazione improvvisa ha subito una brusca frenata impressa dapprima dal mutamento di Governo dell'estate scorsa, con l'uscita dalla compagine governativa della componente leghista e, successivamente, dalla situazione di emergenza venutasi a determinare con l'insorgenza del covid-19. L'attenzione del Governo e dei Presidenti delle tre Regioni -nelle quali il *virus* si è propagato con particolare rapidità e violenza- si è infatti comprensibilmente rivolta alle misure socio-sanitarie di

² In precedenza vi erano stati due tentativi di attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. Si allude al d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007 (pubblicato in *Ist. fed.*, 2008, pp. 19 ss.) e alla proposta di legge Lanzillotta presentata alla Camera in data 24 giugno 2008 e mai pervenuta alla votazione a causa della cessazione anticipata della legislatura, riguardo ai quali v. L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in www.rivista.AIC.it, 2018, n. 4, pp. 331 ss.; D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, pp. 65 ss.

³ Come sottolinea A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in www.federalismi.it, 2020, n. 5, p. 87, il quale si chiede in base a quale titolo la legge statale sarebbe legittimata a dettare principi fondamentali sul regionalismo "differenziato", sia di carattere procedurale che sostanziale-contenutistico. Secondo L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni*, *cit.*, p. 10, tale bozza sarebbe *in re ipsa* illegittima sia perché una legge ordinaria non potrebbe dettare principi volti a circoscrivere e delimitare una disposizione costituzionale sia perché la competenza statale a dettare norme di principio è costituzionalmente limitata alle materie di competenza concorrente. In realtà, la questione deve essere riportata nell'alveo più corretto: si può infatti discutere, come si vedrà in seguito, circa la necessità oppure la mera opportunità di una fonte attuativa-integrativa di una disposizione costituzionale, ma non se ne può escludere in via aprioristica la legittimazione ad intervenire. In linea generale, infatti, in alcun caso può ritenersi precluso alle fonti sub costituzionale un intervento attuativo-integrativo delle disposizioni costituzionali, naturalmente purchè vi sia una conformità di contenuto. Sotto quest'ultimo profilo, quindi, sul piano della legittimità, si può anzitutto discutere di quale sia la fonte subcostituzionale "competente" ad intervenire, anche in riferimento ai contenuti che si vogliono disciplinare e, successivamente, ai fini della valutazione di conformità, verificare che le sue disposizioni, sul piano contenutistico, siano dirette esclusivamente ad attuare ed integrare la norma costituzionale, laddove possibile ed entro gli spazi lasciati aperti dal suo tenore letterale, senza introdurre principi con essa contrastanti o limitarne od estenderne l'ambito applicativo. In buona sostanza, quindi, il titolo di legittimazione ad intervenire della fonte attuativa deve essere ricercato e individuato in base ai diversi profili attuativi-integrativi che si intendono disciplinare. Al riguardo, si rinvia a quanto si dirà *infra* al paragrafo 3 (riguardo alle fonti regionali e ai regolamenti parlamentari) e, per quanto concerne specificamente le fonti statali, al paragrafo 4, anche alla nota 43.

⁴ Sulle diverse denominazioni attribuite in dottrina all'istituto cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, pp. 143 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 2019, n. 6, pp. 1 ss.

contenimento dell'epidemia e a quelle finanziarie dirette a risolvere la situazione di grave crisi economica che ne è conseguita. Allo stesso modo la dottrina costituzionalistica è ora prevalentemente impegnata a discutere delle conseguenze determinatesi in seguito alle misure di contenimento adottate sul piano delle limitazioni alle libertà personali (prima tra tutte, ma non solo, quella di circolazione) e dei rapporti tra Governo e Parlamento, da un lato, e tra Stato e Regioni, dall'altro⁵.

Proprio sotto quest'ultimo profilo, le tensioni manifestatesi (seppur con diversa intensità di accenti) tra il Governo centrale e i Presidenti di alcune Regioni circa i provvedimenti da adottare per affrontare, sul piano sanitario e non solo, l'emergenza pandemica, potrebbero indurre a ritenere che il dibattito sul regionalismo "differenziato" si svolga ormai in *articulo mortis*. Il buon esito del procedimento di "differenziazione" avviato dalle tre Regioni citate in apertura, infatti, appare ora avvolto da un alone di incertezza non solo sotto il profilo del *quando*, ma anche del *quomodo* se non addirittura dell'*an*. Quand'anche, infatti, al termine della fase emergenziale, le Regioni e il Governo intendessero riavviare il dialogo, i "termini del contendere" risulterebbero profondamente mutati.

L'emergenza determinata dal covid-19 ha infatti disvelato –qualora ve ne fosse ancora bisogno– l'incertezza del quadro delle competenze e la conseguente necessità di procedere ad un profondo ripensamento del modello complessivo del regionalismo italiano, non solo sotto il profilo funzionale ma anche strutturale-organizzativo, apparendo ormai ineludibile l'individuazione ed istituzione di adeguate sedi di coordinamento e raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo. Ciò dovrebbe indurre ad interrogarsi, se non addirittura sulla perdurante opportunità di conservare intatta la previsione costituzionale che assegna alle Regioni la possibilità di accedere a forme di regionalismo "differenziato", quantomeno sui limiti quantitativi e qualitativi di operazioni di tal fatta. E' sufficiente porre mente alle difficoltà insorte riguardo alla gestione delle rispettive competenze in una materia, quale la "sanità", in ordine alla quale maggiormente incisive risultano le rivendicazioni "autonomistiche" avanzate dalle Regioni istanti.

Ebbene, proprio il fatto che il regionalismo "differenziato" sia stato momentaneamente relegato ai margini del dibattito politico e accademico rende proficua la ripresa della riflessione sul tema, soprattutto in vista delle prospettive che si apriranno a seguito del superamento dell'attuale situazione emergenziale, allorquando apparirà ad avviso di chi scrive improcrastinabile procedere a quell'operazione di manutenzione costituzionale da molti anni e da più parti evocata ed auspicata ma sinora mai portata ad effettivo compimento. Operazione che non potrà non interessare anche, tra le altre, la questione dei rapporti Stato-Regioni e, al suo interno, quella del superamento o, viceversa, dell'effettiva attuazione

⁵ Al riguardo, particolarmente utile risulta la consultazione dell'Osservatorio Emergenza covid-19, in www.federalismi.it, e della rubrica sul tema in www.osservatoriosullefonti.it.

dell'art. 116, comma 3, Cost., al fine di valorizzare le virtualità insite nella “clausola di differenziazione”. Il momento, quindi, appare ora come non mai propizio per riavviare un dibattito che, sgravato dalle ipoteche costituite dalle contingenze politiche, possa orientarsi verso l'individuazione di soluzioni sufficientemente meditate e condivise, idonee a scongiurare il rischio dell'ormai consueto “uso congiunturale dell'autonomia”⁶ da taluni paventato.

Prima di procedere oltre è necessario delimitare il campo d'indagine. Il presente lavoro, infatti, non intende in alcun modo misurarsi con gli innumerevoli profili problematici di carattere sostanziale o procedurale derivanti dalla non perspicua formulazione dell'art. 116, comma 3, Cost. -peraltro in parte già affrontati in altre sedi⁷-, quanto piuttosto limitarsi alla ben più circoscritta questione relativa alla eventuale attuazione e/o integrazione della disposizione costituzionale in parola per mezzo di altre fonti. Occorrerà pertanto *in primis* ricostruire le linee generali del dibattito sviluppatosi attorno alla necessità o meno di procedere all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. attraverso un'*interpositio legislatoris*, per poi procedere all'individuazione delle fonti chiamate a concorrere a tale compito e dei loro contenuti. Da ultimo vi sarà spazio per alcune considerazioni conclusive relative alle conseguenze che l'approvazione di un'eventuale fonte attuativa statale potrebbe determinare sul procedimento di “differenziazione” avviato dalle tre Regioni “apripista” e sull'incidenza che potrebbe avere rispetto al più generale processo di attuazione del Titolo V della Costituzione ancora *in itinere* a quasi venti anni di distanza dalla novellazione.

2. Il dibattito attorno alla necessità o alla mera opportunità di procedere all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

In primis, come detto, è opportuno cercare di chiarire se la disposizione costituzionale in parola presenti un carattere di completezza tale da renderla autoapplicativa⁸ o se necessiti piuttosto, per la sua concreta attivazione, di un'intermediazione normativa⁹.

⁶ Si tratta di un'espressione cui fa spesso ricorso A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, 2019, n. spec. 2, pp. 18 ss.; ID., *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Reg.*, 2019, pp. 523 ss.; ID., *Fonti, cit.*, p. 77. In senso analogo A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, 2019, n. spec. 2, pp. 29 ss. Tale espressione richiama quella di «uso congiunturale della Costituzione» adoperata da A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso “congiunturale” della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 9 luglio 2001.

⁷ Mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in www.federalismi.it, 2019, n. 17; ID., *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 3.

⁸ O «autosufficiente», secondo la terminologia adoperata da D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata, cit.*, p. 63.

⁹ Tesi sostenuta con decisione da L. RONCHETTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in www.costituzionalismo.it, 2020, n. 1, pp. 118 ss.

Occorre prendere le mosse dalla considerazione largamente condivisa per cui l'art. 116, comma 3, Cost. risulta alquanto sintetico, se non addirittura laconico¹⁰, in riferimento sia agli aspetti procedurali che a quelli contenutistico-sostanziali della “differenziazione” regionale. Riguardo al primo profilo, infatti, si limita ad indicare la sequenza procedimentale necessaria per portare a termine l'operazione di “differenziazione”, suddivisa in diverse fasi: iniziativa regionale, previa consultazione degli enti locali; raggiungimento di un'intesa con lo Stato; deliberazione di una legge “rinforzata”, recettiva dell'intesa e approvata a maggioranza assoluta. Non vi sono, all'interno della disposizione, specificazioni o precisazioni di sorta in ordine ai singoli passaggi di cui si compone l'*iter* procedimentale, ciascuno dei quali si presta pertanto a molteplici opzioni interpretative-attuative. Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, all'individuazione del soggetto istituzionale titolare dell'iniziativa a livello regionale; alle modalità di consultazione degli enti locali; alle modalità di svolgimento delle trattative propedeutiche alla stipulazione dell'intesa e all'individuazione dei soggetti chiamati a parteciparvi per conto dello Stato e della Regione; all'individuazione dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa; alle modalità di svolgimento del procedimento di approvazione della “legge di differenziazione”, nonché al rapporto tra quest'ultima e la precedente intesa, soprattutto per quanto concerne la *vexata quaestio* della sua emendabilità; al conseguente ruolo riservato a ciascuno dei soggetti chiamati ad intervenire nel procedimento.

Parimenti, sotto il profilo contenutistico-sostanziale la disposizione costituzionale, pur indicando gli ambiti materiali “differenziabili”, in parte direttamente (le tre materie di competenza esclusiva statale espressamente indicate), in parte *per relationem* (tutte le materie di competenza concorrente elencate al terzo comma dell'art. 117 Cost.), nulla aggiunge in ordine al *quomodo* degli accrescimenti di autonomia e ai possibili limiti, qualitativi e quantitativi, della “differenziazione”. Anche in questo caso, pertanto, sono ipotizzabili plurime opzioni interpretative-attuative. Come si avrà modo di chiarire in seguito, però, la poliedricità attuativa, *in parte qua*, dovrebbe essere salutata con favore siccome in grado di corrispondere meglio ad alcune virtualità espansive insite nella *ratio* stessa della “differenziazione”.

A prescindere, però, dalle considerazioni appena svolte in ordine alle molteplici possibilità attuative lasciate aperte dall'art. 116, comma 3, Cost., si ritiene di condividere l'indirizzo della dottrina

¹⁰ V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2018, n. 5 p. 4. A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 3, p. 9, parla di «cattiva formulazione» e «impianto artificioso».

maggioritaria¹¹, ad avviso della quale la disposizione in parola è suscettibile di immediata applicazione e non necessita pertanto di alcuna *interpositio legislatoris*¹².

A sostegno di questa tesi viene anzitutto addotto un argomento di carattere letterale. Come viene da più parti segnalato¹³, infatti, l'art. 116, comma 3, Cost. non contiene alcuna specifica previsione o indicazione relativa alla necessità della sua attuazione né alcun rinvio in tal senso ad altra fonte espressamente indicata. Tale argomento, però, non risulta di per sé decisivo. Alcune disposizioni costituzionali che prevedono il ricorso a particolari procedimenti legislativi anche rinforzati, infatti, pur in assenza di un'espressa previsione al riguardo, sono state integrate *ab externo* per mezzo di una disciplina attuativa di rango primario in mancanza della quale la loro applicazione sarebbe risultata particolarmente difficoltosa. Si pensi al riguardo, al procedimento previsto per l'approvazione parlamentare degli statuti regionali in epoca antecedente alla novellazione dell'art. 123 Cost.

Di ben maggiore pregnanza risulta invece un'argomentazione di carattere sostanziale, per cui gli enunciati normativi di cui si compone la disposizione, pur nella loro genericità, risultano comunque suscettibili di immediata applicazione¹⁴, anche in attesa e in assenza di qualsivoglia norma attuativa. Sul piano procedurale, infatti, vengono chiaramente individuati i diversi atti (iniziativa regionale-intesa-legge) che debbono necessariamente susseguirsi al fin di pervenire, come in una sorta di “fattispecie a formazione progressiva”, alla concessione dell'autonomia “differenziata” alle Regioni istanti. Attraverso l'individuazione di tali atti è possibile risalire anche ai soggetti chiamati ad emanarli o stipularli (legge-Parlamento, intesa-accordo Stato/Regione) e al procedimento che occorre seguire (procedimento legislativo, procedure collaborative).

E così, ad esempio, le Regioni dispongono già al loro interno di strumenti di consultazione degli enti locali e sono perfettamente in grado, attraverso lo svolgimento dei rapporti tra i loro organi di indirizzo politico, di assumere l'iniziativa volta a richiedere la “differenziazione”; il Governo, a seguito dell'iniziativa regionale, dispone a sua volta degli strumenti e delle sedi, formali e informali, idonei alla

¹¹ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2003, p. 144; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2003, pp. 146 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Ist. fed.*, 2008, p. 57; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in [www.astridonline](http://www.astridonline.it), rassegna, 2017, n. 14, ad avviso del quale la disposizione non presenta problemi attuativi ma solo interpretativi.

¹² Secondo L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Reg.*, 2012, pp. 101 ss., è proprio la mancanza di una legge attuativa ad avere determinato i ritardi di applicazione della disposizione costituzionale. In tal senso già P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, I ed., Torino, 2007, p. 96. Insiste sulla necessità di una legge generale diretta ad attuare l'art. 116, comma, 3 Cost. quantomeno sul piano procedimentale A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 2, p. 8.

¹³ A. MORELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 9; L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni*, cit., p. 10.

¹⁴ In tal senso A. MORELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 9; ID., *Fonti*, cit., p. 84, ad avviso del quale «la struttura nomologica degli enunciati contenuti nel terzo comma dell'art. 116 consente un'applicazione immediata del procedimento di differenziazione».

conduzione delle trattative con la Regione istante e alla conseguente, eventuale stipulazione dell'intesa con la stessa; da ultimo -pur in presenza di alcune difficoltà relative alla scelta della procedura da seguire di cui si darà conto più avanti- anche la Camere sono perfettamente in grado di assolvere il compito loro ascritto, attraverso l'approvazione a maggioranza assoluta di un disegno di "legge di differenziazione" che riproduca i contenuti dell'intesa. La sequenza procedimentale delineata dall'art. 116, comma 3, Cost., insomma, può agevolmente prendere avvio, svolgersi ed essere portata a compimento anche in assenza di disposizioni attuative dirette a precisarne i passaggi, come del resto inequivocabilmente comprova il percorso intrapreso dalle tre Regioni "capostipiti", pervenuto senza particolari difficoltà (sul piano procedimentale) alla sottoscrizione di "accordi preliminari"¹⁵ e "bozze di intesa" con il Governo e arrestatosi (peraltro per ragioni politiche connesse ai contenuti) appena prima della conclusione dell'intesa e dell'avvio della conseguente fase parlamentare.

Allo stesso modo, sul piano dei contenuti, la chiara indicazione delle materie "differenziabili" da parte della disposizione costituzionale garantisce -almeno in via di prima approssimazione e salvo quanto si dirà di qui a poco- la delimitazione degli ambiti di disciplina rispetto ai quali le Regioni possono assumere l'iniziativa e sui quali può svolgersi la trattativa.

Come detto, però, pur nella sua autosufficienza, la disposizione costituzionale si presta ad una molteplicità di opzioni interpretative-attuative. Ciò vale a rafforzare il convincimento circa il suo carattere autoapplicativo, che potrebbe semmai essere revocato in dubbio nell'opposta ipotesi in cui, viceversa, dalla sua formulazione testuale non fosse possibile ricavare alcuna opzione attuativa. Il problema, quindi, si sposta sul diverso piano della scelta tra le diverse opzioni prospettabili e sulla compatibilità o meno di ciascuna di esse con l'impianto costituzionale. Sotto quest'ultimo profilo, però, l'interpretazione sistematica cui deve essere necessariamente assoggettato l'art. 116, comma 3, Cost.¹⁶ garantisce la scelta, tra le diverse opzioni, di quella maggiormente conforme a Costituzione¹⁷ o, comunque, consente di espungere quelle palesemente incostituzionali.

Vi sono infatti una serie di principi e limiti, tanto interni quanto esterni alla disposizione in parola, che nel loro insieme costituiscono le coordinate costituzionali idonee ad indirizzare il percorso attuativo in senso costituzionalmente orientato. Senza dilungarsi su un tema già affrontato altrove¹⁸ si osserva come, sul piano procedurale, in ordine all'adeguato coinvolgimento di ciascuno dei soggetti chiamati ad

¹⁵ Riguardo ai quali v. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 2018, n. 2.

¹⁶ Sulla quale richiama l'attenzione L. RONCHETTI, *L'attuazione*, *cit.*, p. 118 ss., la quale insiste sulla particolare efficacia costruttiva ed interpretativa dei principi fondamentali contenuti nella Prima Parte della Carta.

¹⁷ Per parafrasare D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivista.AIC.it*, 2019, n. 1.

¹⁸ V. M. MANCINI, *La via veneta*, *cit.*, pp. 12 ss.

intervenire rilevino due principi interni, enucleabili dalla struttura stessa della disposizione. Si allude, da un lato, a quello della centralità del Parlamento¹⁹, configurato quale effettivo decisore, cui è rimessa l'ultima parola, la decisione finale circa la concessione o meno alla Regione istante del regime di autonomia “differenziata” attraverso la deliberazione a maggioranza assoluta di una legge sulla base dell'intesa. Dall'altro a quello di bilateralità²⁰, o meglio di leale collaborazione²¹, desumibile dalla previsione che alla base della “legge di differenziazione” deve esservi un'intesa con la Regione istante. Ne deriva quale corollario che i contenuti del regime di “differenziazione” sono il frutto di un accordo paritario e di un concorso di volontà tra Regione istante, Governo e Parlamento. Con le ulteriori conseguenze che, da un lato, il Parlamento non potrebbe in alcun caso approvare una “legge di differenziazione” dai contenuti difformi rispetto a quelli della previa intesa raggiunta dagli altri due soggetti; dall'altro che le Camere, secondo l'orientamento prevalente, dovrebbe essere chiamate a partecipare alla sostanziale determinazione dei contenuti della previa intesa quali veri e propri codecisori. Vi sono poi principi o limiti esterni, desumibili da altre disposizioni costituzionali, idonei a loro volta ad incidere sui contenuti del regime di “differenziazione”, delimitandone i confini sul piano qualitativo e quantitativo. Si allude, oltre naturalmente al principio di unità ed indivisibilità solennemente statuito dall'art. 5 della Carta, a quelli di solidarietà sociale ex art. 2 Cost²² e di uguaglianza ex art. 3 Cost.²³. In aggiunta, sempre sul piano dei contenuti, ulteriori limiti talvolta invalicabili possono trarsi dalle decisioni attraverso le quali la Corte costituzionale, nella sua incessante opera di demarcazione dei confini e della consistenza delle materie, individua valori unitari insuscettibili di frazionamento e diversificazione territoriale. Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle c.d. materie “trasversali” o “finalistiche” tra le quali rileva particolarmente, per quanto qui interessa, la “determinazione dei livelli

¹⁹ Peraltro ricavabile, anche sul piano sistematico, dal ruolo che il Parlamento è chiamato a rivestire nel nostro assetto istituzionale. Sulle ragioni della centralità del Parlamento nel procedimento cfr., *ex multis*, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Reg.*, 2007, p. 688; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, pp. 24 ss.; 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 *www.federalismi.it*, 2019, n. 5, p. 12; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 8, pp. 15 ss.

²⁰ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 27.

²¹ Siccome riferito a rapporti intersoggettivi tra enti entrambi appartenenti al medesimo ordinamento e non ad ordinamenti diversi, come nel caso delle intese ex art. 8, comma 3, Cost. Al riguardo, L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 250, ricorda che le Regioni si collocano nello Stato-comunità, mentre le confessioni religiose acattoliche nello Stato-persona.

²² Su questo tema v. V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 13, pp. 9 ss.

²³ Sui rischi di arrecare un *vulnus* al principio di uguaglianza formale e sostanziale v. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Reg.*, 2017, p. 634; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost. Profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione di diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2018, n. 2, p. 6; M. DOGLIANI, *Quel pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2018, n. 3, pp. 1 ss.

essenziali delle prestazioni civili e sociali”, pur con la precisazione che almeno una di esse, vale a dire la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, viene espressamente annoverata dalla disposizione costituzionale tra quelle “differenziabili”.

Vi è poi un limite “misto”, quello del rispetto dell’art. 119 Cost., che è al contempo interno ed esterno perché è sì richiamato espressamente dall’art. 116, comma 3, Cost., ma attraverso un rinvio indiretto ai principi in esso contenuti, tra i quali particolare rilievo assumono quelli di solidarietà interterritoriale e di perequazione.

Può pertanto fondatamente sostenersi che l’art. 116, comma 3, Cost. è suscettibile di immediata applicazione senza necessità di un’*interpositio legislatoris* e che, comunque, tra le diverse, possibili opzioni attuative disponibili, l’interprete può essere guidato, nell’individuazione e nella scelta di quella maggiormente conforme alla Costituzione, da una serie di principi e limiti desumibili dalla disposizione stessa o, *ab externo*, da altre disposizioni costituzionali.

Cionondimeno un’attuazione, o meglio un’integrazione normativa della disposizione in parola, seppur non necessaria, potrebbe risultare opportuna²⁴. La fonte attuativa statale, infatti, riguardo ai profili di sua competenza che si andranno di qui a poco ad individuare avrebbe il pregio di garantire, quantomeno sul piano procedurale, un’uniformità di trattamento tra le diverse Regioni che intendessero presentare, in tempi e con modalità diverse, istanze di “differenziazione”²⁵. In virtù della formulazione della disposizione e dell’*iter* procedimentale delineato, infatti, il rischio è che iniziative simili o addirittura identiche di alcune Regioni, avanzate nello stesso momento o in tempi diversi possano esitare diversamente soltanto a causa delle contingenze politiche²⁶. La decisione in ordine all’accoglimento delle istanze regionali, in prima battuta attraverso la stipulazione dell’intesa e, successivamente, attraverso l’approvazione della pedissequa “legge di differenziazione” è infatti in ultima analisi il frutto di una decisione eminentemente politica del Governo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene. Per tali motivi potrebbero avere buon esito, proprio per ragioni di assonanza politica, iniziative regionali al contempo idonee a vulnerare anche gravemente le istanze unitarie e a ledere profili di autonomia delle altre Regioni, soprattutto sul versante delle risorse finanziarie.

²⁴ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 154. Nel medesimo senso E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in Reg., 2011, pp. 218 ss.; D. GIROTTO, *L’autonomia differenziata*, cit., p. 65; E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 3, p. 8; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 249; A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in www.federalismi.it, 2019, n. 19, p. 13, il quale reputa opportuna una «legge statale di principio», contenente disposizioni generali.

²⁵ Parla della necessità di un minimo comune denominatore M. MEZZANOTTE, *L’art. 116, comma 3, Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in www.federalismi.it, 2019, n. 23, p. 17.

²⁶ Sul punto anche A. MORELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 9; ID., *Fonti*, cit., p. 85.

Sotto questo profilo, pertanto, una fonte statale che provvedesse ad una maggiore formalizzazione dei passaggi intermedi del procedimento di “differenziazione”, soprattutto attraverso una spiccata procedimentalizzazione della leale collaborazione, pur non riuscendo a scongiurare i rischi paventati, potrebbe quantomeno consentire l’introduzione di alcune garanzie efficaci, se non sul piano giuridico, almeno su quello politico. La formalizzazione delle procedure, infatti, da un lato garantirebbe un’adeguata pubblicità al loro svolgimento e, dall’altro, e conseguentemente, consentirebbe di valutare il livello di leale collaborazione effettivamente tenuto da ciascuna delle parti.

3. Le fonti chiamate a concorrere all’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.

All’eventuale attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. dovrebbero essere chiamate a concorrere, ciascuna secondo la rispettiva competenza, molteplici fonti, statali e regionali. Per delimitare il possibile ambito di intervento della fonte statale è pertanto necessario procedere, in prima battuta, in via negativa e residuale, *per exclusionem*, alla previa individuazione dei profili attuativi riservati alla disciplina di altre fonti.

Anzitutto, la disciplina della fase endoregionale di svolgimento del procedimento di “differenziazione” deve ritenersi di esclusiva spettanza delle fonti regionali. *In primis*, infatti, sarebbe rimessa allo statuto regionale la disciplina della fase dell’iniziativa, attraverso l’individuazione dell’organo competente ad avviare l’*iter* e dell’atto all’uopo necessario. Si tratta infatti di una fase in cui risultano necessariamente coinvolti tutti gli organi di vertice della Regione, come dimostra la prassi invalsa nelle diverse Regioni che si sono finora attivate, prevalentemente attraverso una delibera giuntale sottoposta all’approvazione del Consiglio allo scopo di ottenerne una sorta di ratifica e al contempo, di nulla osta, di autorizzazione preventiva all’avvio delle trattative.

Allo stesso modo, e conseguentemente, sarebbe di pertinenza statutaria la disciplina relativa, nell’ordine: all’individuazione dell’organo regionale incaricato di condurre le trattative propedeutiche alla stipulazione dell’intesa con la controparte statale (presumibilmente la Giunta e per essa il suo Presidente o un assessore dallo stesso designato, trattandosi di trattative destinate a svolgersi a livello di esecutivi); alle modalità di individuazione degli eventuali organismi o comitati, tecnici o politici, chiamati ad affiancare e coadiuvare l’organo esecutivo nella conduzione delle trattative e alle modalità di designazione dei loro componenti; alle modalità di designazione dei componenti di parte regionale di eventuali organismi o comitati paritetici Stato-Regioni dei quali dovesse eventualmente prevedersi l’istituzione; alle modalità di controllo, anche periodico, del Consiglio sullo stato di avanzamento e sulla conduzione delle trattative con l’eventuale previsione della necessità di una delibera consiliare di approvazione del testo definitivo dell’intesa raggiunta con il Governo e conseguente autorizzazione del Presidente della Giunta a sottoscriverla. Quelli appena passati in rassegna sono tutti profili di disciplina involgenti i rapporti tra gli organi di vertice della

Regione ricadenti nell'ambito della "forma di governo" regionale, oggetto di una riserva di competenza a favore dello statuto ex art. 123 Cost.²⁷.

Competerebbe agli statuti regionali anche la disciplina di un'altra fase costituzionalmente necessaria destinata a svolgersi in sede endoregionale, quella relativa alla consultazione degli enti locali, attraverso la scelta tra le diverse opzioni prefigurabili, in particolare riguardo: alle sue modalità di svolgimento, mediante la consultazione diretta di ciascun ente locale, o indiretta del complesso degli enti locali attraverso il CAL²⁸ oppure a mezzo delle loro associazioni rappresentative (ANCI, UPI, UNCEM)²⁹; alla sua collocazione temporale, potendosi optare, a seconda del grado di coinvolgimento degli enti locali prescelto, per una consultazione esclusivamente preventiva, generica o specifica (destinata a svolgersi, cioè, attraverso una richiesta da parte dell'organo regionale che assume l'iniziativa di formulazione di un parere "in bianco", oppure accompagnata dal testo di una bozza destinata a costituire la base delle trattative) o anche successiva, mediante la quale sottoporre agli enti locali il testo definitivo della bozza di intesa raggiunta con il Governo prima della sua sottoscrizione³⁰; alla natura ed efficacia del parere che, seppur obbligatorio ma non vincolante³¹ potrebbe giustificare, qualora negativo, l'introduzione di una qualche forma di aggravio procedimentale, *sub specie* ad esempio della necessità di approvazione a maggioranza assoluta, da parte del Consiglio, dell'atto di iniziativa (di solito, delibera giunta) o della delibera consiliare di autorizzazione alla sottoscrizione della bozza di intesa.

Da ultimo, deve ritenersi riservata alle fonti regionali anche la disciplina relativa all'eventuale consultazione del corpo elettorale regionale che, peraltro, non può neppure considerarsi parte della fase endoregionale del procedimento di "differenziazione" configurandosi piuttosto come una fase autonoma ad essa antecedente. Si tratta di un *referendum* costituzionalmente non necessario ai fini del perfezionamento dell'*iter* (siccome non espressamente contemplato dall'art. 116, comma 3, Cost.), la cui previsione da parte della Regione è stata comunque ritenuta pienamente legittima dalla Corte

²⁷ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 18; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata*, cit., p. 64, il quale peraltro rimarca come, a prescindere dall'eventuale intervento statutario attuativo, tali profili procedimentali potrebbero ricavarsi per «deduzione dal criterio di riparto delle attribuzioni tra Giunta regionale, Presidente e Consiglio regionale, sempre come configurato dallo statuto».

²⁸ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 667; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 2008, p. 33; E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL*, cit., pp. 215 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 13; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 122.

²⁹ L. MICHELOTTI, *A dieci anni*, cit., p. 133. *Contra* S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in www.forumcostituzionale.it, 2019, n. 1, p. 13, ad avviso del quale ciò determinerebbe un aggravio procedimentale e impedirebbe un'azione sinergica degli enti locali e propende quindi per il loro intervento soltanto in caso di mancata istituzione del CAL.

³⁰ In tal senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 171; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 8; M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

³¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 21; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 13.

costituzionale³², seppur entro una cornice di limiti chiaramente definiti relativi rispettivamente al suo carattere consultivo e alla sua efficacia meramente politica, da un lato, e alla necessità del suo svolgimento in un momento antecedente all’insorgere del vero e proprio procedimento endoregionale, del quale non può in ogni caso condizionare l’avvio e lo svolgimento, dall’altro. Tale disciplina forma a sua volta oggetto di una riserva di competenza a favore degli statuti regionali, peraltro di natura relativa, tale quindi da legittimare l’integrazione-attuazione da parte della legge regionale, come in effetti avvenuto nelle Regioni che hanno ritenuto di procedere in tal senso³³. I limiti indicati e le precisazioni fornite dalla Corte costituzionale, soprattutto in ordine all’efficacia e alla collocazione temporale di tale *referendum* consultivo e, ancor prima, in ordine alla stessa formulazione del quesito referendario, oltre ad ingenerare forti perplessità in ordine alla sua connotazione e configurazione complessiva³⁴, lascerebbero comunque al legislatore regionale margini assai esigui di intervento e di scelta in ordine ad autonome modalità di disciplina.

Per concludere sul punto è bene sottolineare come in ogni caso l’emanazione delle fonti regionali attuative, seppur opportuna e auspicabile, non risulterebbe comunque necessaria ai fini dell’applicazione della disposizione costituzionale, come dimostra il percorso intrapreso dalle tre Regioni “capostipiti”, che hanno portato a compimento la fase endoregionale pur in assenza di una specifica disciplina volta a regolarne i singoli passaggi.

Oltre alle fonti regionali ve ne sono altre, di derivazione statale, direttamente interessate, *ratione materiae*, ad alcuni dei profili di disciplina sottesi all’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost., relativi alla fase conclusiva del procedimento, quella parlamentare volta all’approvazione della “legge di differenziazione”³⁵. Si tratta, ovviamente, dei regolamenti parlamentari ai quali soltanto, in virtù della

³² Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, pp. 919 ss., con osservazione di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima, ivi*, pp. 939 ss., riguardo alla quale v. anche F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l’autonomia e l’indipendenza del Veneto. Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 2015, pp. 759 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.federalismi.it*, 2015, n. 20; C. PETRILLO, *Il referendum consultivo regionale tra “vecchi” limiti sostanziali e “nuovi” limiti formali: l’approdo della sent. n. 118 del 2015*, in *Neldiritto*, 2015, pp. 2274 ss.; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Reg.*, 2015, pp. 1141 ss.

³³ Sulle vicende referendarie lombardo-venete cfr. almeno, *ex multis*, A. LAURO, *Tamquam non essent: riflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2017, n. 11; A. BONOMI, R. G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2017, n. 2.

³⁴ In senso critico, riguardo al carattere “plebiscitario” e “populista” del modello di *referendum* delineato dalla Corte cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale, cit.*, p. 11; A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Reg.*, 2017, p. 325; A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all’italiana*, in *www.federalismi.it*, 2017, n. 20. Sulla dubbia legittimità costituzionale di un *referendum* di tale natura O. CARAMASCHI, *Il referendum per l’autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *www.dirittiregionali.it*, 2019, n. 1, pp. 27 ss.

³⁵ Riguardo alla quale cfr., almeno, S. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 17; S. BARGIACCHI, *L’iter parlamentare del disegno di legge*

riserva esclusiva di competenza di cui dispongono ex art. 64 Cost., sarebbe rimessa la disciplina di un'eventuale procedura speciale di approvazione della "legge di differenziazione".

Si tratta della fase procedimentale rispetto alla quale si registrano le questioni problematiche di maggiore rilievo. Non tanto circa la scelta del tipo di procedimento da seguire perché, a prescindere da qualsivoglia indicazione espressa sul punto, un'interpretazione conforme a Costituzione induce a ritenere che debba farsi ricorso a quello ordinario. Anzitutto per ragioni di carattere formale, rilevanti sul piano delle fonti e legate al carattere doppiamente aggravato della "legge di differenziazione", per la cui approvazione è richiesta la maggioranza assoluta e la previa stipulazione di un'intesa con la Regione istante. In secondo luogo, sul piano sostanziale, perché la "legge di differenziazione", attraverso un meccanismo di "decostituzionalizzazione"³⁶, opera una deroga all'ordinario regime costituzionale di riparto delle competenze legislative sancito dall'art. 117 Cost., assumendo in tal modo la configurazione di una "legge in materia costituzionale" ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 72, comma 4, Cost.³⁷.

I nodi problematici emergono semmai riguardo alla fase costitutiva, laddove è destinata a manifestarsi in tutti i suoi risvolti la *vexata quaestio* dell'emendabilità o meno dell'intesa e della conseguente, eventuale approvazione di una "legge di differenziazione" che, anziché riprodurre pedissequamente i contenuti, se ne discosti in tutto o in parte. Si tratta di un tema che esula dal presente scritto e che richiederebbe un'apposita, ben più ampia trattazione³⁸. Sul punto è sufficiente rilevare la presenza all'interno dell'art.

di differenziazione, in www.federalismi.it, 2019, n. 18; M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 3.

³⁶ Parla di tecnica di «decostituzionalizzazione formale» M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 139.

³⁷ In tal senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 174; E. CATELANI, *Nuove richieste*, cit., p. 13; G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 2, p. 10; D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata*, cit., p. 87; L. RONCHETTI, *L'attuazione*, cit., p. 138.

³⁸ In senso sostanzialmente contrario all'emendabilità dell'intesa 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. (a cura di), *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 56; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 13 dicembre 2002, p. 4; S. MANGIAMELLI, *Appunti*, cit., pp. 664 ss.; A. D'ATENA, *L'art. 116, u. c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedimentali*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 192 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 122; 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 www.federalismi.it, 2018, n. 18, par. 2.2; D. CASANOVA, *Osservazioni sulla proposta parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 3, p. 17. A favore di una maggiore possibilità di intervento del Parlamento nella determinazione del contenuto del regime di "differenziazione", in base alla centralità del suo ruolo nell'ordinamento costituzionale si esprimono invece F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 312; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 163 ss.; S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (ed un'incerta adolescenza ...) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2014, p. 333; L. MICHELOTTI, *A dieci anni*, cit., p. 102; 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 *Reg.*, 2017, p. 645; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 24 ss.; R. DICKMANN, *Note*, cit., pp. 7 ss.; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 15 ss.; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in www.rivistaAIC.it, 2019, n. 3, p. 576; L. RONCHETTI, *L'attuazione*, cit., p. 137.

116, comma 3, Cost. di due principi idonei a guidare i regolamenti parlamentari (e, in attesa e in assenza di un loro intervento attuativo, i Presidenti delle Camere che dovessero essere investiti della questione) verso una soluzione conforme a Costituzione. Il primo è quello di centralità del Parlamento in virtù del quale alle Camere viene riservato, come detto, il ruolo di decisori di ultima istanza riguardo alle istanze di “differenziazione” di provenienza regionale, attraverso l’approvazione o la reiezione del disegno di “legge di differenziazione” pedissequo all’intesa; il secondo è quello di bilateralità (*rectius*, di leale collaborazione), in virtù del quale i contenuti della “legge di differenziazione” devono essere il frutto di un accordo tra Parlamento, Governo e Regione “istante”, ciascuno dei quali, conseguentemente, non li può in alcun caso determinare in modo unilaterale.

Dall’applicazione congiunta di questi due principi discendono almeno due corollari.

Il primo riguarda gli emendamenti puramente soppressivi che, almeno in linea di principio ed entro certi limiti dovrebbero essere ammessi. Si ritiene infatti di condividere al riguardo la tesi recentemente avanzata secondo la quale, qualora venisse stipulata un’intesa “multimateriale”, relativa cioè ad una pluralità di materie “differenziabili” o addirittura alla totalità di esse, le Camere potrebbero optare per un sorta di deliberazione “per parti separate”. Potrebbero cioè approvare alcune parti del disegno di legge riproduttivo dell’intesa, relative ad alcune soltanto delle materie riguardo alle quali la Regione aveva rivendicato maggiore autonomia, e respingerlo riguardo ad altre. Ciò in quanto rispetto a ciascuna delle materie rivendicate dalla Regione istante le Camere sarebbero chiamate a compiere una “scelta devolutiva” autonoma, suscettibile di una valutazione giuridica e politica diversa dalle altre³⁹.

Il secondo corollario concerne gli emendamenti aggiuntivi (riguardo ai quali la questione è puramente di scuola, perché non si vede quale interesse potrebbero avere le Camere a concedere alla Regione istante maggiori profili di autonomia rispetto a quelli richiesti ...) e soprattutto quelli modificativi, riguardo ai quali dovrebbe valere la regola dell’impossibilità di approvazione, stante l’assoluta preclusione per le Camere di procedere all’unilaterale modifica dell’intesa e alla conseguente, unilaterale determinazione del contenuto della “legge di differenziazione”, in spregio all’accordo precedentemente raggiunto con la Regione istante e comunque in assenza del suo consenso. Se si volesse dar seguito in modo rigoroso a questa tesi, che presuppone l’immodificabilità dell’intesa, gli emendamenti *de quibus* dovrebbero essere dichiarati irricevibili e/o improponibili con conseguente divieto di loro sottoposizione alla discussione, prima ancora che alla votazione. In tal modo, pur conservando inalterato in capo alle Camere il potere decisionale ultimo in ordine alla reiezione di un disegno di “legge di differenziazione” del quale, in ipotesi,

³⁹ V. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in www.federalismi.it, 2020, n. 5, pp. 103 ss., ad avviso del quale tale soluzione risulta rispettosa anche del principio di integralità delle intese, che riguarda «scelte devolutive», intese come «unità elementari del processo di differenziazione», «realizzate anche tramite una pluralità di norme ma caratterizzate da una sostanziale omogeneità funzionale».

non condividessero anche solo una piccola parte dei contenuti, al contempo si priverebbero aprioristicamente le stesse di qualsivoglia possibilità e facoltà di partecipare alla determinazione dei contenuti di una legge, quale è e rimane quella di “differenziazione”. Anche qualora attorno ad un disegno di legge si fosse coagulato un ampio consenso parlamentare, ad eccezione di alcune parti riguardo alle quali il dissenso potrebbe essere facilmente superato ricorrendo a limitate, marginali modifiche, le Camere si troverebbero comunque di fronte ad un’alternativa secca. *Approvare in toto. Respingere in toto. Tertium non datur.*

Una soluzione del genere, oltre che lesiva del ruolo centrale riservato al Parlamento sul piano ordinamentale-istituzionale, in ordine non tanto e non solo all’approvazione pura e semplice delle leggi quanto, ancor prima, alla determinazione del loro contenuto, risulterebbe pregiudizievole anche e soprattutto per la Regione istante, che subirebbe il danno dell’esito infausto di un’iniziativa in larga parte condivisa dalle Camere. Ne discendono due considerazioni.

La prima è che la *vexata quaestio* dell’emendabilità o meno dell’intesa si risolve, alla fine, sul piano pratico, in nient’altro che in un falso problema. Le Camere, infatti, qualora non condividessero in tutto o in parte l’intesa e il pedissequo disegno di “legge di differenziazione”, potrebbero anche decidere di non porsi neppure il problema dell’emendabilità o meno e comunque di rinunciare senza colpo ferire alla facoltà emendativa, disponendo al riguardo della strada più semplice della reiezione *in toto*, magari già all’inizio del procedimento mediante l’approvazione di una mozione di non passaggio agli articoli.

La seconda è che, conseguentemente, l’inemendabilità finisce per risolversi in uno strumento di pressione e di garanzia a favore delle Camere e non della Regione istante, la quale avrebbe tutto l’interesse a consentire il loro coinvolgimento nella determinazione del contenuto della “legge di differenziazione” piuttosto che correre il rischio di vederla respingere *in toto*. I regolamenti parlamentari potrebbero pertanto introdurre una soluzione idonea a contemperare il ruolo centrale del Parlamento non solo quale decisore ultimo ma anche nella determinazione dei contenuti del regime di “differenziazione” reclamato dalla Regione istante con il principio di leale collaborazione. In particolare, come è stato suggerito, gli emendamenti potrebbero assumere la forma di mozioni o risoluzioni indirizzate al Governo per invitarlo a riaprire la trattativa con la Regione istante e a negoziare le modifiche di contenuto all’intesa e al disegno di “legge di differenziazione” indicate dalle Camere quali condizioni imprescindibili di approvazione⁴⁰. Il

⁴⁰ Gli emendamenti rappresenterebbero così una sorta di richiesta di riesame dell’intesa, secondo quanto afferma A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p.165. Sul punto v. anche L. VIOLINI, *L’autonomia*, cit., p. 331; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 20, il quale parla di una sorta di «navette istituzionale» e sottolinea come le indicazioni parlamentari avrebbero valore meramente politico e non giuridico.

procedimento parlamentare in tal modo si arresterebbe fino alla conclusione delle rinnovate trattative dal cui esito dipenderebbe successivamente l'approvazione o meno della "legge di differenziazione"⁴¹.

La soluzione appena prospettata, peraltro, per ragioni di "economia processuale" potrebbe essere anticipata mediante la previsione del coinvolgimento preventivo delle Camere, *ex ante*, già nella fase delle trattative, al fine di consentire loro di partecipare attivamente alla stesura dell'intesa e alla determinazione del suo contenuto. Al riguardo potrebbe prevedersi, da parte dei regolamenti parlamentari ma anche di un'altra fonte attuativa statale, la necessità di richiedere il parere delle diverse commissioni parlamentari interessate *ratione materiae*⁴². Parere che, seppur obbligatorio ma non vincolante, rivestirebbe comunque efficacia sul piano politico. Da un lato, infatti, il Governo, nella conduzione delle trattative non potrebbe non tener conto delle indicazioni fornite dalle Camere a pena della sua responsabilità politica. Dall'altro, la stessa Regione istante avrebbe tutto l'interesse ad intavolare una trattativa intorno a tali indicazioni, stante il valore anticipatorio che il parere rivestirebbe rispetto al futuro esito della procedura parlamentare. Qualora, infatti, le parti addivenissero alla stipulazione di un'intesa che disattendesse il parere si esporrebbero al rischio di un più che probabile esito infausto della successiva fase parlamentare.

Analoghi risultati, comunque, potrebbero già al momento ottenersi, pur in assenza e in attesa di espresse previsioni regolamentari o legislative, anche ricorrendo agli strumenti di controllo politico di cui dispongono le Camere, quali appunto le già richiamate mozioni o risoluzioni, che l'Aula o le commissioni potrebbero indirizzare al Governo durante la fase delle trattative. Anche sotto questo profilo, pertanto, riceve conferma quanto già detto riguardo all'autosufficienza della disposizione costituzionale e, conseguentemente, al carattere non necessario ma meramente opportuno di una disciplina attuativa.

4. I possibili contenuti della fonte statale attuativa

Sinora si è proceduto in negativo, *per exclusionem* all'individuazione dei profili di disciplina sottratti al possibile intervento di un'ipotetica fonte statale attuativa, siccome riservati ad altre fonti (fonti regionali,

⁴¹ In caso di accordo con la Regione istante, ad avviso di A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 20 ss., le Camere non potrebbero più rifiutarsi di approvare il testo del progetto di legge negoziato, a pena di violazione dei principi di leale collaborazione e di paritarietà istituzionale ex art. 114 Cost. R. DICKMANN, *Note*, cit., p. 4, ipotizza che in tal caso il testo delle intese negoziato anche con le Camere potrebbe essere semplicemente allegato al progetto di "legge di differenziazione" e sarebbe inemendabile. In senso analogo B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in www.federalismi.it, 2019, n. 13, p. 4, ad avviso del quale l'approvazione finale potrebbe essere anche meramente formale.

⁴² Soluzione ipotizzata da R. DICKMANN, *Note*, cit., 4. In senso analogo M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 29 ss., il quale richiama la prassi invalsa in relazione alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., pp. 14 ss.; G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischio di eccessi*, in www.forumcostituzionale.it, 2019, n. 9, p. 17; A. SPADARO, *Appunti*, cit., p. 13.

regolamenti parlamentari). E' ora possibile cercare di individuare, in via residuale, i profili attuativi suscettibili di regolazione da parte di tale fonte statale⁴³.

Sul piano procedimentale, il legislatore statale potrebbe occuparsi soltanto della fase delle trattative propedeutiche alla stipulazione dell'intesa, destinata a prendere avvio a seguito dell'invito in tal senso rivolto espressamente dalla Regione istante al Governo. Si segnala al riguardo l'unica disposizione direttamente attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. sinora esistente, l'art. 1, comma 571, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità del 2014⁴⁴), ove si prevede che l'invito deve essere rivolto al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli Affari regionali, in capo ai quali è posto l'obbligo di attivarsi per dare avvio ai negoziati entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della richiesta⁴⁵. Tale disposizione, in ossequio al principio di leale collaborazione che impronta in generale i rapporti Stato-Regioni ed è espressamente richiamato –come detto– nell'art. 116, comma 3, Cost., obbliga il Governo⁴⁶ a sedersi al tavolo delle trattative con la Regione⁴⁷ e a condurle lealmente con spirito collaborativo ma non, ovviamente, a concludere l'intesa⁴⁸, la cui stipulazione o meno è il frutto di una libera scelta rimessa, in ultima analisi, alla sua determinazione politica. Ciò appare peraltro del tutto conforme all'interpretazione del principio in parola propugnata dalla Corte costituzionale in termini di vincolo “di metodo” ma non “di risultato”.

Non vi sono altre disposizioni dirette a disciplinare questa fase che, per quanto riguarda il percorso intrapreso dalla tre Regioni “capofila”, si è pertanto svolta secondo canoni di assoluta informalità e segretezza, attraverso una serie di riunioni tra non meglio precisati comitati e delegazioni a composizione tecnica, alle quali peraltro non risulta abbiano preso parte il Presidente del Consiglio e il Presidente della Giunta né altri esponenti politici. Riguardo allo svolgimento e agli esiti di tali incontri e allo stato delle

⁴³ La competenza attuativa statale troverebbe fondamento costituzionale, quantomeno con riferimento alle attività imputabili ad organi statali, come osservano G. BRAGA, *La legge attributiva di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, Vol. III.1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione*, Milano, 2003, p. 99; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata*, cit., p. 64.

⁴⁴ Riguardo alla quale v. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014.

⁴⁵ Propendono per la natura meramente ordinatoria di tale termine S. NERI, *Le ricadute organizzative*, cit., p. 6; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 9.

⁴⁶ Pur in assenza di esplicite previsioni al riguardo, non si dubita che debba essere il Governo l'organo statale incaricato di condurre le trattative, in analogia al modello generale dei rapporti Stato-Regioni e ai rapporti con altri soggetti quali le confessioni religiose, come rileva D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata*, cit., p. 64. In senso analogo L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 252 ss.

⁴⁷ G. BOGGERO, *Il referendum*, cit., p. 8. *Contra* R. DICKMANN, *Note*, cit., p. 18, ad avviso del quale non vi sarebbe alcun obbligo del Governo perché la scelta di avviare o meno le trattative è un atto politico, analogamente a quanto indicato da Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52, riguardo alle intese con le confessioni acattoliche, così come M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 9, ad avviso del quale il Governo potrebbe rifiutarsi di avviare le trattative.

⁴⁸ Come rileva anche E. CATELANI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 6.

trattative, però, in assenza di comunicazioni istituzionali ufficiali, quel poco di cui siamo a conoscenza è stato ricavato dalle indiscrezioni di stampa, dalle dichiarazioni rilasciate dalle parti politiche e da una serie di bozze circolate informalmente su alcuni siti internet.

Sarebbe pertanto opportuno che l'eventuale fonte attuativa disciplinasse questa fase nell'ottica di una maggiore pubblicità dei lavori e di una precisa formalizzazione, sul piano procedimentale, del principio di leale collaborazione dal quale risulta connotata.

Ciò potrebbe avvenire attraverso la previsione e la creazione di un'apposita sede istituzionale a composizione mista, statale e regionale, all'interno della quale dovrebbero svolgersi le trattative secondo una cadenza procedimentale prestabilita. Potrebbe trattarsi, come del resto è previsto nelle diverse bozze di intesa sinora circolate e nella stessa legge Boccia, di una commissione paritetica, di carattere tecnico-politico, i cui componenti dovrebbero essere designati rispettivamente dal Governo e dalla Regione secondo criteri di assoluta flessibilità. Ad una componente fissa, rappresentata per parte statale dal Presidente del Consiglio (o da un suo delegato), dal Ministro per gli Affari Regionali (laddove istituito) e dal Ministro dell'Economia e per parte regionale dal Presidente della Giunta (o da un suo delegato) e dall'assessore al Bilancio, dovrebbe infatti affiancarsi una componente per così dire variabile. Riguardo a quest'ultima, il Governo e la Regione istante dovrebbero di volta in volta designare i soggetti chiamati a partecipare alle sedute della commissione in base agli argomenti all'ordine del giorno⁴⁹.

All'interno della commissione dovrebbe anzitutto avviarsi una discussione di carattere generale intorno alle ragioni politiche poste a fondamento delle istanze di "differenziazione". Sotto questo profilo è bene chiarire che la *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe essere quella di consentire a ciascuna Regione di conseguire, riguardo agli ambiti materiali indicati, in ragione delle proprie peculiarità e specificità⁵⁰, un regime di autonomia non solo più ampio rispetto a quello costituzionalmente previsto ma anche "differenziato" rispetto a quello di cui godono le altre Regioni, con l'obiettivo di pervenire al superamento del c.d. "regionalismo dell'uniformità". Già nell'invito rivolto al Governo di avviare le trattative la Regione istante dovrebbe quindi esplicitare, riguardo a ciascuna materia per la quale rivendica maggiore

⁴⁹ E così, ad esempio, se si discutesse delle istanze regionali in materia di "sanità", potrebbero partecipare il Ministro della Salute e il corrispettivo assessore regionale con i rispettivi apparati tecnici.

⁵⁰ Sottolinea con particolare vigore questo aspetto A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Reg.*, 2017, p. 26. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, 2019, n. 6, p. 17, sottolinea che le peculiarità regionali sono diverse e si manifestano con diversa intensità. V. anche C. TUBERTINI, *La proposta*, *cit.*, p. 11; M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in www.astridonline.it, *rassegna*, 2019, n. 10; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 2, pp. 12 ss.

autonomia, le ragioni giustificative della richiesta⁵¹. Peraltro, discutendosi anzitutto di devoluzione di competenze legislative, la Regione istante dovrebbe prima di tutto espressamente indicare, come è stato acutamente osservato⁵², le specifiche, peculiari politiche pubbliche che intenderebbe perseguire attraverso il regime “differenziato” di autonomia.

Una volta esaurita la fase della discussione politica si aprirebbe il confronto tecnico sui possibili contenuti del regime di autonomia “differenziata” sul piano legislativo, in riferimento alla materia o a ciascuna delle materie rivendicate e, successivamente, sulle ricadute della scelta devolutiva sul piano amministrativo e finanziario, in ordine all’eventuale riallocazione delle funzioni amministrative e alla redistribuzione delle risorse economiche necessarie per esercitarle. In questa fase *lato sensu* istruttoria dovrebbe essere auspicabilmente prevista e garantita anche l’interlocuzione preventiva con le Camere nelle forme di cui si è detto⁵³.

Da ultimo, la fonte attuativa potrebbe disciplinare anche la fase conclusiva delle trattative nei suoi due possibili esiti. In caso di esito positivo, si potrebbero ad esempio indicare le modalità di sottoscrizione dell’intesa e introdurre l’obbligo per il Governo di presentare alle Camere un pedissequo disegno di legge entro un certo termine. In caso di esito negativo, viceversa, si potrebbe sancire in capo al Governo l’obbligo di emettere un provvedimento di diniego dell’intesa provvisto di motivazione con l’espressa indicazione delle ragioni di ordine politico o giuridico impeditive del raggiungimento dell’accordo *inter partes*.

L’introduzione di questa disciplina offrirebbe almeno tre vantaggi. Anzitutto, la formalizzazione del principio di leale collaborazione garantirebbe alle diverse Regioni istanti un’adeguata uniformità di trattamento sul piano procedimentale. In secondo luogo l’opinione pubblica, il corpo elettorale regionale e le forze politiche risulterebbero costantemente informati sullo stato di avanzamento delle trattative e, all’esito delle stesse, sarebbero in grado di conoscere le ragioni che hanno condotto le parti alla stipulazione dell’intesa o il Governo a rifiutarne la sottoscrizione. In terzo ed ultimo luogo, il confronto tecnico svoltosi durante la fase istruttoria anche attraverso il coinvolgimento preventivo delle Camere si

⁵¹ Ragioni che dovrebbero successivamente essere richiamate anche nell’intesa eventualmente stipulata. Le tre intese del 25 febbraio 2019 richiamano genericamente «*le specificità proprie della Regione ... immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo*», senza ulteriori indicazioni. Sulla genericità di tale riferimento v. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 10. Secondo L. RONCHETTI, *L’attuazione*, cit., p. 135, vi sarebbe a carico delle Regioni istanti l’onere di provare che le richieste avanzate si configurano come «*vere e proprie esigenze e non quali mere pretese*».

⁵² R. BIN, *Le materie nel dettato dell’art. 116 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 2019, n. 6, pp. 10 ss.

⁵³ Una previsione di tal fatta è in effetti contenuta nella bozza Boccia all’art. 1, comma 2, laddove si prescrive che il Ministro per gli Affari Regionali trasmetta entro dieci giorni lo schema di intesa sottoscritto con il Presidente della Regione alle Camere, cui vengono attribuiti 60 giorni di tempo per esprimere le loro deliberazioni, da inviare poi al Governo e alla Regione istante per le rispettive valutazioni. In caso di inutile decorso del termine, si prevede che le parti possano procedere alla sottoscrizione dell’intesa. Peraltro, non è dato comprendere l’efficacia di questi pareri, come rileva M. MEZZANOTTE, *L’art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 14.

tradurrebbe in un'attività preparatoria utile al fine della precisa individuazione, sia all'interno dell'intesa che della successiva "legge di differenziazione"⁵⁴, non solo dei profili materiali di competenza legislativa devoluti, ma anche delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie trasferite⁵⁵.

Ma vi è di più. La fonte statale attuativa potrebbe prevedere l'intervento della commissione paritetica anche in un momento successivo a quello dell'approvazione della "legge di differenziazione", nella fase del "seguito" della stessa. *In primis*, al fine di consentire l'effettiva implementazione della legge attraverso l'adozione degli eventuali provvedimenti necessari e/o opportuni per dare concreta attuazione ai suoi contenuti, soprattutto sul piano del trasferimento delle funzioni e delle risorse finanziarie. In secondo luogo, il ruolo della commissione potrebbe rivestire ancora maggiore importanza nella fase successiva al completamento del processo devolutivo, a seguito cioè dell'avvio del regime "differenziato" di competenze. A prescindere, infatti, dalla questione relativa all'apposizione o meno di un termine di durata⁵⁶, detto regime dovrebbe essere assoggettato ad una costante, periodica attività di monitoraggio volta ad accertarne il funzionamento e l'effettiva rispondenza alle esigenze che ne avevano determinato la richiesta. Tale attività di controllo potrebbe essere affidata alla commissione, cui sarebbe conseguentemente rimessa ogni valutazione utile al fine di pervenire ad eventuali proposte di modifica o di consentire alle parti di assumere eventuali iniziative concordate o unilaterali di revoca⁵⁷, di "retroversione" del regime "differenziato".

⁵⁴ Circa il carattere di predefinizione di una legge attuativa di disciplina della fase prelegislativa v. M. LUCIANI, *Audizione* presso la seduta della Commissione delle Autonomie del 22 gennaio 2020.

⁵⁵ Preme al riguardo ricordare che la "legge di differenziazione", ai sensi dell'art. 14 l. n. 42/2009, deve provvedere anche all'assegnazione alle Regioni delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle nuove, più ampie forme di autonomia.

⁵⁶ Gli Accordi Preliminari del 2018 prevedevano una durata temporale dell'intesa e della "legge di differenziazione" di dieci anni, al termine dei quali vi sarebbe stata la possibilità, in base ai risultati raggiunti, di un rinnovo o di una rinegoziazione. Le bozze del febbraio del 2019 non prevedevano alcun termine di durata, recuperato in dieci anni dalla bozza Boccia. Favorevoli alla previsione di un termine D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., p. 281; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 37.

⁵⁷ Secondo la dottrina maggioritaria, in ossequio al principio di leale collaborazione, per modificare o revocare l'intesa e la "legge di differenziazione" sarebbe necessario il ricorso ad un procedimento di segno esattamente uguale e contrario a quello che aveva condotto all'attribuzione del regime di autonomia "differenziata", vale a dire ad una nuova intesa seguita da una nuova "legge di differenziazione", con conseguente divieto per lo Stato di procedere unilateralmente. In questo senso, da ultimo, anche E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *www.rivista.AIC.it*, 2019, n. 3, pp. 200 ss., il quale parla di un'intesa in senso forte dalla quale deriva, come «corollario garantistico», la sua indisponibilità da parte di ciascuno dei contraenti. In precedenza, in tal senso, già, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetria nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, p. 270; L. VIOLINI, *L'autonomia*, cit., p. 331; D. MONE, *Autonomia differenziata*, cit., p. 281; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 37; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, cit., p. 11, pp. 21 ss. Resta ferma la possibilità per lo Stato di agire in via unilaterale ricorrendo al procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. per modificare l'art. 116, comma 3, Cost. oppure le singole "leggi di differenziazione". Sul punto A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 37, p. 15. Contra N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit., 57, ad avviso del quale si potrebbe modificare l'art. 116, comma 3, Cost. ma non la singola "legge di differenziazione"; G. BRAGA, *La legge*, cit., p. 116; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 152, ad avviso del quale la modifica dell'art. 116, comma 3, Cost. determinerebbe l'illegittimità sopravvenuta della "legge di differenziazione". Di contro, come osserva acutamente A.

In conclusione, la fonte attuativa statale potrebbe rivelarsi particolarmente utile sul piano procedimentale. Viceversa, dovrebbe esserle precluso ogni intervento sul piano dei contenuti della “differenziazione”, la cui determinazione dovrebbe essere interamente rimessa alle trattative politiche tra le parti⁵⁸.

Sotto questo profilo, ad esempio, la fonte attuativa non potrebbe “ritagliare” le materie “differenziabili” al fine di individuare, riguardo a ciascuna di esse, porzioni più o meno ampie di disciplina non devolvibili siccome ritenute espressive di interessi unitari infrazionabili; oppure, per quanto concerne le materie concorrenti, indicare aprioristicamente una serie di principi fondamentali dal cui rispetto le Regioni istanti non potrebbero essere in ogni caso dispensate. Tutto ciò, infatti, si porrebbe in aperta contraddizione con la *ratio* stessa della “differenziazione” che, come detto, è quella di consentire a ciascuna Regione di acquisire, entro i soli limiti costituzionalmente previsti, un accrescimento di autonomia appositamente conformato alle sue peculiarità e specificità. La Regione, quindi, dovrebbe essere lasciata libera di individuare rispetto a quali e quante materie (o porzioni di esse) avanzare l’istanza di “differenziazione” da sottoporre alla trattativa con lo Stato, esplicitando riguardo a ciascuna di esse le specifiche, peculiari ragioni giustificative della richiesta di concessione della maggiore autonomia. Con ciò non si vuole naturalmente affermare che alla legge statale attuativa, ad esempio, sia assolutamente ed astrattamente preclusa -anche sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale-, la preventiva individuazione di una serie di limiti alla “differenziazione” strettamente connessi al principio unitario, in ipotesi anche mediante l’espressa indicazione di porzioni di materie non “differenziabili”. Si ritiene piuttosto che tali limiti, siccome immanenti al sistema, non necessitino di alcuna espressa indicazione e che, comunque, in ossequio alla richiamata *ratio* della “differenziazione”, il loro concreto atteggiarsi e l’intensità della loro applicazione non debbano essere determinati dal legislatore statale in via preventiva con la legge attuativa, quanto piuttosto in via successiva con ciascuna “legge di differenziazione”, a seguito del confronto con le diverse e specifiche istanze di volta in volta avanzate dalle Regioni e all’esito del concreto bilanciamento tra ragioni dell’unità e ragioni dell’autonomia ad esso sotteso.

Per le medesime ragioni, riguardo al *quomodo* della “differenziazione”, sarebbe opportuno che l’eventuale fonte statale attuativa si astenesse dall’indicare espressamente le diverse, possibili forme e modalità di accrescimento di autonomia conseguibili all’esito del procedimento. Anche sotto questo profilo, infatti, le opzioni praticabili sono molteplici, variamente modulabili in base alle diverse situazioni regionali. E così, ad esempio, riguardo alle tre materie di competenza esclusiva statale “differenziabili” potrebbe ipotizzarsi una transizione singola, attraverso il loro passaggio al regime di competenza concorrente,

MORELLI, *Fonti, cit.*, p. 88, la Regione potrebbe revocare unilateralmente l’intesa in via di fatto, semplicemente non esercitando le competenze acquisite.

⁵⁸ *Contra*, M. MEZZANOTTE, *L’art. 116, comma 3, Cost., cit.*, p. 15.

previa espressa indicazione nella “legge di differenziazione” dei principi fondamentali che le leggi regionali sarebbero comunque tenute a rispettare; oppure una transizione doppia (difficilmente praticabile), mediante il passaggio al regime di competenza residuale, con conseguente esenzione della disciplina regionale dal rispetto di ogni e qualsivoglia disposizione statale, anche di principio⁵⁹. Ciò potrebbe valere anche guardo alle materie concorrenti, mediante la loro transizione al regime di competenza residuale. Al di là, però, delle operazioni di pura e semplice transizione delle materie “differenziabili”, magari in blocco, dal regime di competenza per esse ordinariamente previsto dalla Costituzione ad un altro espressivo di più ampia autonomia, risultano praticabili anche opzioni molto più articolate. Quali, ad esempio, una sorta di “sporzionamento” negoziato delle materie, con il mantenimento di alcune parti o profili di disciplina sotto l’ordinario regime costituzionale di competenza e la transizione di altre verso un nuovo regime “differenziato”. Oppure, riguardo alle materie esclusive statali, una transizione singola al regime di competenza concorrente per alcune parti o profili di disciplina e una transizione doppia al regime residuale di competenza per altre. In modo ancor più specifico, potrebbe semplicemente prevedersi non tanto la transizione della materia da un regime di competenze all’altro, quanto piuttosto l’espressa indicazione delle singole disposizioni legislative statali o dei singoli principi fondamentali della materia (riguardo alle materie concorrenti) destinati a non ricevere più applicazione all’interno della Regione a far data dall’entrata in vigore della legge regionale legittimata a sostituirli⁶⁰.

Sul piano qualitativo, quindi, le forme e modalità della “differenziazione” dovrebbero formare oggetto del libero dispiegarsi della trattativa tra Stato e Regione⁶¹, naturalmente nel pieno rispetto dei limiti implicitamente ed esplicitamente ricavabili dagli ormai ventennali orientamenti della Corte costituzionale relativi all’interpretazione e alla perimetrazione dei confini delle materie, o addirittura al di là degli stessi, visto che vi è chi ipotizza che le parti possano concordare l’inclusione nel regime “differenziato” anche della dispensa della disciplina regionale dal rispetto dei limiti derivanti dagli interventi normativi “trasversali” o “finalistici” del legislatore statale⁶².

In conclusione, l’estensione quantitativa e qualitativa e la determinazione dei contenuti e delle modalità di esplicazione del regime di “differenziazione” ottenuto da ciascuna Regione, in virtù della *ratio* sottesa

⁵⁹ La questione dei passaggi di competenza delle materie “differenziabili” è stata da ultimo affrontata con completezza e sistematicità da G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Ist. fed.*, 2018, pp. 64 ss.

⁶⁰ Al riguardo cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 625 ss. e, in senso favorevole, L. VIOLINI, *L’autonomia*, cit., p. 330, ad avviso della quale tale regola consentirebbe di individuare le funzioni *a contrariis*, non come domanda positiva di attribuzione di competenze bensì come richiesta di essere svincolati dal rispetto di normative statali vigenti.

⁶¹ Del medesimo avviso parrebbe A. ILACQUA, *Il ruolo del Parlamento e l’emendabilità delle Intese (art. 116, 3° co., Costituzione)*, in www.federalismi.it, 4 marzo 2020, p. 8.

⁶² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 181. *Contra* S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 109.

alla previsione costituzionale, dovrebbero essere il frutto di una trattativa specifica ed individualizzata tra le parti, la risultante dello specifico punto di equilibrio e bilanciamento tra peculiari rivendicazioni autonomistiche regionali e istanze unitarie statali raggiunto all'esito della stessa. Non sarebbe pertanto possibile né opportuno, per la fonte statale attuativa, cercare di delimitare entro canoni prestabiliti i contenuti del regime di "differenziazione", soggetti per loro stessa natura ad una modulazione talmente variabile da impedirne ogni previa operazione classificatoria.

Occorre naturalmente ribadire che anche sul piano dei contenuti le trattative *inter partes* dovrebbero svolgersi entro le richiamate coordinate costituzionali di riferimento rappresentate dai limiti interni ricavabili dallo stesso art. 116, comma 3, Cost. e da quelli esterni desumibili da altre disposizioni costituzionali quali l'art. 117, comma 2, lettera m), Cost. o l'art. 119 Cost. Sotto quest'ultimo profilo è necessaria un'ulteriore precisazione riguardo ai possibili profili attuativi suscettibili di disciplina da parte di un'eventuale fonte statale. Quest'ultima, infatti, dovrebbe occuparsi solo ed esclusivamente di quelli connessi all'art. 116, comma 3, Cost., mentre dovrebbe esserle viceversa precluso ogni intervento rivolto a dare attuazione ad altre disposizioni costituzionali, anche laddove risultasse propedeutico all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

E così, ad esempio, non vi è dubbio che, al fine di assicurare un'attuazione del regionalismo "differenziato" conforme a Costituzione sarebbe opportuno procedere, prima di avviare l'*iter* e comunque prima dell'approvazione delle intese e delle conseguenti "leggi di differenziazione", alla determinazione dei LEP e all'istituzione del fondo perequativo⁶³. Ciò al fine di evitare l'introduzione di regimi "differenziati" idonei a pregiudicare l'uniforme godimento e il livello minimo di tutela sull'intero territoriale nazionale di alcuni diritti fondamentali quali quelli all'istruzione o alla salute, riguardo a materie "differenziabili" quali l'"istruzione" o la "sanità"⁶⁴, o suscettibili di arrecare un *vulnus* al principio di solidarietà interterritoriale cui deve ispirarsi la distribuzione delle risorse⁶⁵. Non spetta però alla fonte

⁶³ In tal senso A. SAITTA, *Considerazioni in tema di regionalismo differenziato*, in www.astridonline.it, rassegna, 2019, n. 14, pp. 11 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in AA. VV. (a cura di), *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile*, in www.federalismi.it, 2019, p. 22; E. JORIO, *La bozza*, cit., p. 1; A. F. URICCHIO, *Autonomia regionale differenziata tra criteri di riparto delle funzioni e perequazione finanziaria*, in F. PASTORE (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Padova, 2019, p. 85; M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, Cost., cit.*, p. 13, pp. 15 ss.; L. RONCHETTI, *L'attuazione*, cit., p. 134. *Contra* S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 132, ad avviso del quale la coesione territoriale potrebbe essere salvaguardata attraverso «*garanzie sistemiche*» volte a conservare i meccanismi solidaristici esistenti, quali quelle apprestate dalla bozza Boccia. Riguardo alle necessaria, previa attuazione dell'art. 119 Cost. v. A. ZANARDI, *Il regionalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in www.federalismi.it, 15 novembre 2006, p. 7.

⁶⁴ Sul punto v., in particolare, E. CATELANI, *Nuove richieste*, cit., pp. 6 ss.; G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 2 e, riguardo all'istruzione, R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 3.

⁶⁵ Si segnalano al riguardo le iniziative intraprese da alcune Regioni meridionali volte a sollecitare la realizzazione di un regionalismo "solidale", tra le quali la risoluzione n. 1 del 30 gennaio 2019, approvata con deliberazione n. 383 del Consiglio regionale della Calabria, in ordine alla quale v. M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata*

statale attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. procedere in tal senso, bensì alle fonti appositamente indicate nelle rispettive *sedes materiae*. E' pur vero che l'art. 117, comma 2, lettera m), Cost. e l'art. 119, comma 4, Cost. demandano a loro volta ad una legge statale rispettivamente la determinazione dei LEP (seppur con le modalità di coinvolgimento delle Regioni suggerite dalla Corte costituzionale)⁶⁶ e l'istituzione del fondo perequativo.

Ragioni di opportunità suggeriscono però di non procedere all'attuazione delle tre disposizioni costituzionali mediante un'unica legge statale ed anzi di mantenere separati (seppur coordinandoli) i rispettivi percorsi attuativi, al fine di evitare improprie commistioni di discipline diverse e di perpetuare la cattiva pratica dello sviluppo disorganico e contingente del Titolo V. Rischio che appare particolarmente evidente proprio riguardo alla legge-quadro Boccia, che disciplina sul piano procedimentale la determinazione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard con modalità e secondo un'ottica discutibili. Si assiste, anzitutto, ad una sorta di inversione dell'ordine di attuazione, laddove si prevede che i LEP e i fabbisogni standard possano essere definiti anche dopo e non prima dell'approvazione delle "leggi di differenziazione"⁶⁷. In secondo luogo, la loro determinazione viene rimessa non alla legge, bensì ad uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli Affari Regionali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e sentiti i Ministri di volta in volta competenti. Infine, a suscitare le maggiori perplessità è soprattutto lo spirito complessivo che anima il provvedimento, siccome rivolto ad una determinazione "contingente", "congiunturale" dei LEP e dei fabbisogni standard, scevra da qualsiasi aspirazione "sistematica" e funzionalizzata piuttosto a consentire una rapida ed immediata attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e, addirittura, delle singole "leggi di differenziazione" eventualmente approvate nelle more. E' infatti in funzione dell'attuazione di ciascuna di esse e in riferimento alle materie oggetto di specifica attribuzione che gli organi statali vengono chiamati a determinare i LEP, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard. In tal modo, quindi, si disattenderebbe lo spirito dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost., in ossequio al quale il legislatore statale dovrebbe determinarli in via generale, cioè in

*una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale", in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 1; nonché l'ordine del giorno approvato dall'Assemblea regionale siciliana in data 20 febbraio 2019. Il rischio evocato è quello della «secessione dei ricchi», per dirla con G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Roma, Bari, 2019. Contrappongono radicalmente il modello di regionalismo «competitivo» al modello «solidaristico» E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità ed aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018, n. 2. Critiche ad un modello «egoistico» sono espresse da I. A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in www.dirittiregionali.it, 2019, n. 1, p. 5; V. BALDINI, *Unità dello Stato*, cit., pp. 17 ss.*

⁶⁶ Corte cost., 12 luglio 2017, n. 169.

⁶⁷ In difetto di loro definizione entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge attuativa, infatti, si potrebbero comunque operare le scelte devolutive, con attribuzione provvisoria dei finanziamenti necessari «sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente».

riferimento a tutte le materie che possono essere “trasversalmente” incise e non solo a quelle “differenziabili” o addirittura già “differenziate”, in modo da vincolare in egual modo al loro rispetto non solo le Regioni che hanno acquisito un regime “differenziato” di competenze ma anche tutte le altre Regioni che mantengono il regime ordinario⁶⁸.

La determinazione dei LEP, quindi, dovrebbe avvenire mediante un processo attuativo del tutto autonomo rispetto a quello relativo all’art. 116, comma 3, Cost. e alle esigenze contingenti che lo caratterizzano. Allo stesso modo, l’istituzione del fondo perequativo dovrebbe ordinatamente inserirsi nel percorso attuativo dell’art. 119 Cost. avviato dalla l. n. 42/2009, proseguito con i decreti legislativi successivi e arrestatosi ormai da alcuni anni.

5. La questione relativa al rango della fonte statale attuativa

Un’ultima questione che necessita di essere trattata è quella relativa al rango, al tipo di fonte statale cui fare ricorso per l’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. Da più parti è stato a ragione sottolineato come una legge ordinaria risulterebbe *inutiliter data* siccome priva di efficacia vincolante nei riguardi della successiva “legge di differenziazione”⁶⁹. Quest’ultima, infatti, trattandosi di fonte di pari rango ma rinforzata per procedimento e per contenuto, potrebbe disattendere la precedente legge attuativa⁷⁰. Conseguentemente, occorrerebbe procedere con una fonte di rango costituzionale ex art. 138 Cost.⁷¹, con tutte le prevedibili difficoltà che ne discendono in ordine ai tempi e alle presumibili difficoltà di approvazione tali da suggerire, piuttosto, addirittura la revisione dello stesso art. 116, comma 3, Cost.⁷² e non la sua attuazione.

Per la verità, la questione non può essere risolta autonomamente rispetto a quella, ad essa strettamente connessa, dei contenuti della fonte statale attuativa. Qualora infatti –contrariamente a quanto sostenuto nel paragrafo precedente- la fonte statale si ritenesse legittimata ad occuparsi anche di profili attuativi di

⁶⁸ Peraltro, come rileva S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 130, tale determinazione dovrebbe riguardare anche le funzioni svolte dalle Regioni non “differenziate”, «al fine di parametrare il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti».

⁶⁹ A. SPADARO, *Appunti*, cit., p. 13, parla di efficacia non vincolante ma «persuasiva».

⁷⁰ Cfr. L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni*, cit., p.12; E. JORIO, *La bozza*, cit., p. 3; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 130. *Contra* M. MEZZANOTTE, *L’art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 15, ad avviso del quale la legge attuativa sarebbe meramente ricognitiva o attuativa di principi costituzionali, quali quelli contenuti negli artt. 5 e 116, per cui la sua violazione da parte della “legge di differenziazione” ridonderebbe in una lesione di tali principi. Ad avviso di L. RONCHETTI, *L’attuazione*, cit., p. 133, l’eventuale fonte statale attuativa-integrativa «dovrebbe essere espressamente qualificata quale recante norme a contenuto costituzionalmente vincolato in riferimento sia ai principi fondamentali della Costituzione ... sia alle restanti norme del Titolo V».

⁷¹ In tal senso, *ex multis*, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 9; S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *www.dirittiregionali.it*, 2019, n. 3, p. 6, il quale ipotizza, alternativamente, il ricorso allo strumento della legge-delega ex art. 76 Cost.; E. CATELANI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 13; A. MORELLI, *Fonti*, cit., p. 86; L. RONCHETTI, *L’attuazione*, cit., pp. 132 ss.

⁷² Ritiene utile un intervento correttivo A. MORELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 9.

carattere sostanziale-contenutistico, mediante la predeterminazione dei limiti quantitativi e qualitativi del regime di “differenziazione” e delle possibili modalità di esplicazione dell’autonomia “differenziata”, per risultare efficace dovrebbe necessariamente rivestire il rango costituzionale. Diversamente opinando con la “legge di differenziazione” le Camere, a maggioranza assoluta, “ratificando” la precedente intesa e in deroga alla legge attuativa, potrebbero introdurre a favore della Regione istante un regime “differenziato” con contenuti diversi rispetto a quelli consentiti da quest’ultima. Ragionamento analogo vale per l’ipotesi in cui la fonte attuativa disciplinasse alcuni passaggi dell’*iter* del procedimento di “differenziazione” pretendendone il rispetto a pena di invalidità della successiva “legge di differenziazione”. A tacere del fatto che profili procedimentali di tale natura dovrebbero essere almeno astrattamente disciplinati, laddove afferenti alla fase parlamentare, dai regolamenti parlamentari, appare chiaro che tale fonte di rango primario prima ancora che priva di qualsivoglia efficacia risulterebbe costituzionalmente illegittima, essendole preclusa l’istituzione di fonti “rinforzate” di pari rango o, comunque, l’introduzione di profili di “rafforzamento” nell’*iter* di approvazione di fonti di pari rango.

A diverse conclusioni potrebbe invece pervenirsi qualora si ritenesse di aderire alla tesi esposta nel paragrafo precedente, secondo cui la fonte statale dovrebbe limitarsi a disciplinare i soli profili attuativi di carattere procedimentale relativi alla fase delle trattative Stato-Regione, con la precipua finalità di garantirne un regime di massima pubblicità e di consentire un’adeguata formalizzazione del principio costituzionale di leale collaborazione. In tal caso, infatti, si potrebbe procedere anche con legge ordinaria, da approvarsi con la garanzia di un adeguato coinvolgimento regionale attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Ciò in quanto tale fonte, proprio in virtù dei suoi contenuti e delle sue finalità, risulterebbe *in re ipsa* destinata a rivestire un’efficacia meramente endoprocedimentale, siccome riferita esclusivamente alla fase prelegislativa del procedimento di “differenziazione” propedeutica all’eventuale stipulazione dell’intesa, mentre non potrebbe condizionare in alcun modo la successiva fase parlamentare nè tantomeno incidere sulla validità e/o legittimità della “legge di differenziazione” emanata a conclusione della stessa.

La legge attuativa, insomma, sarebbe rivolta solo ed esclusivamente a regolare la conduzione delle trattative con l’intento di conformare la condotta delle parti ai canoni della leale collaborazione. Le conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione di queste regole procedimentali, seppur di efficacia ridotta e limitata esclusivamente alla fase cui si riferiscono, quella delle trattative, assumerebbero carattere fortemente garantistico nei riguardi delle Regioni istanti, siccome volte a “costringere” il Governo quantomeno a sedersi al tavolo delle trattative e a parteciparvi attivamente e lealmente con spirito “costruttivo” e non puramente “ostruzionistico”.

La Regione istante, quindi, potrebbe eventualmente sollevare conflitto di attribuzioni nei riguardi del comportamento omissivo del Governo che, entro il termine legislativamente previsto di 60 giorni dall'invito in tal senso rivolto gli si rifiutasse di avviare le trattative, in aperto spregio ai più elementari canoni collaborativi. Parimenti, potrebbe rivolgersi alla Corte costituzionale per richiederle di sanzionare eventuali comportamenti sleali e ostruzionistici posti in essere dalla controparte statale nel corso delle trattative quali, a titolo meramente esemplificativo, l'omessa nomina o designazione delle delegazioni trattanti o dei componenti di propria spettanza negli organismi misti all'uopo istituiti; la mancata indicazione della disponibilità di date per gli incontri o addirittura la mancata, immotivata partecipazione agli stessi; il mancato invio di osservazioni, indicazioni e controproposte rispetto alle istanze regionali, omissione che preclude in radice l'avvio di un reale confronto.

In estrema ipotesi, la Regione istante potrebbe ritenersi addirittura legittimata ad impugnare il provvedimento governativo di diniego di conclusione dell'intesa emesso al termine del procedimento, qualora non fosse stato preceduto dallo svolgimento di adeguate trattative secondo le modalità prescritte o, addirittura, qualora fosse del tutto privo di motivazione⁷³ o recasse una motivazione contenente "indici sintomatici" di un atteggiamento privo di spirito collaborativo e puramente oppositivo nei riguardi delle rivendicazioni regionali. In tal senso e *a contrario* quindi il Governo, prima di respingere le istanze regionali e di concludere negativamente le trattative, sarebbe tenuto a dimostrare di averle svolte correttamente e di avervi partecipato in pieno spirito collaborativo. Ciò potrebbe avvenire anche attraverso la prova di avere accolto gran parte delle istanze regionali e di avere suggerito modifiche o formulate controproposte rispetto ad altre sulle quali però la Regione istante si era assolutamente rifiutata di confrontarsi e di trattare assumendo così un comportamento non collaborativo tale da impedire in radice ogni tentativo di superarne il dissenso.

I rimedi che la Regione istante riuscirebbe ad ottenere in caso di esito favorevole del conflitto di attribuzioni presenterebbero una ridotta efficacia giuridica consistendo, al più, nell'obbligo per il Governo di sedersi al tavolo delle trattative e di condurle lealmente con spirito collaborativo o di porre in essere un *surplus* di trattative, in caso di annullamento del provvedimento conclusivo di diniego. Non potrebbe esservi però ovviamente alcun obbligo a carico del Governo, in caso di disaccordo con la Regione istante, di stipulare l'intesa⁷⁴. Il principio di leale collaborazione, infatti (*repetita iuvant*), opera come vincolo di metodo ma non di risultato.

⁷³ Riguardo all'obbligo in capo al Governo di una congrua motivazione a fondamento della reiezione dell'istanza di "differenziazione" e alla conseguente possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni v. A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., pp. 295 ss.

⁷⁴ Ancora una volta A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., p. 296, ad avviso del quale il Governo non potrebbe essere obbligato *inssu iudicis* a stipulare l'intesa.

Ciononostante, questi vincoli endoprocedimentali sarebbero forieri di importanti ricadute sul piano politico e mediatico. Il Governo, infatti, nel corso delle trattative, sarebbe obbligato ad esplicitare le ragioni di dissenso nei riguardi delle istanze regionali e a proporre eventuali soluzioni alternative dirette a favorire un accordo. Allo stesso modo, nel provvedimento conclusivo di diniego sarebbe obbligato ad esporre le modalità dello sforzo collaborativo profuso, i punti di dissenso ritenuti insuperabili rispetto alle istanze regionali e le ragioni non solo politiche, ma anche giuridico-costituzionali che ne sono a fondamento. Attraverso il controllo della motivazione e del carattere di maggiore o minore persuasività che la connota, pertanto, le forze politiche e l'opinione pubblica sarebbero in grado di conoscere e conseguentemente valutare i reali motivi ostativi al raggiungimento dell'accordo. Ciò dovrebbe valere, almeno astrattamente, da un lato a scongiurare il rischio di dinieghi governativi fondati su motivazioni di carattere esclusivamente politico, in ipotesi dovute alla maggioranza politica che governa la Regione istante; dall'altro, e viceversa, a smascherare eventuali tentativi di "vittimizzazione" da parte delle Regioni, propense a dare una "colorazione politica" ad eventuali dinieghi governativi fondati invece su più che legittime ragioni giuridico-costituzionali. A prescindere da questo, inoltre, la possibilità di venire a conoscenza dei termini del confronto, delle rispettive posizioni e delle ragioni del diniego riveste indubbio rilievo anche sul piano della pedagogia costituzionale, nei riguardi della comunità degli studiosi e delle forze politiche, costituendo un'utile base di studio e di analisi anche in vista dell'eventuale futura presentazione di nuove istanze da parte della stessa o di altre Regioni.

Naturalmente, le eventuali violazioni procedimentali verificatesi in questa fase rimarrebbero prive di conseguenze nell'ipotesi in cui, all'esito delle trattative, le parti raggiungessero un accordo e sottoscrivessero l'intesa. Ed è proprio questa la principale ragione per cui un'eventuale fonte statale attuativa che si limitasse a disciplinare questa fase rivestirebbe *ex se* efficacia meramente endoprocedimentale e potrebbe quindi essere emanata sotto forma di legge ordinaria. Il raggiungimento dell'intesa, infatti, quale atto conclusivo della fase procedimentale in parola conseguente all'accordo delle parti, varrebbe a sanare ogni eventuale vizio endoprocedimentale e, comunque, ad escluderne la rilevanza rispetto alle successive fasi del procedimento di "differenziazione", con particolare riguardo alla validità della "legge di differenziazione". L'unica condizione di validità/legittimità prescritta al riguardo dalla disposizione costituzionale riguarda infatti la previa stipulazione dell'intesa sulla base della quale la "legge di differenziazione" deve essere adottata. Conseguentemente, la "legge di differenziazione" potrebbe essere impugnata di fronte alla Corte costituzionale esclusivamente per motivi di carattere sostanziale, nell'eventualità in cui presentasse contenuti difformi rispetto a quelli della previa intesa nei limiti in precedenza precisati oppure, sul piano procedimentale, nella sola ipotesi di scuola in cui le Camere avessero proceduto unilateralmente a concedere un regime di autonomia "differenziata" in assenza di

ogni previa intesa. Laddove, invece, l'intesa fosse stata raggiunta, la fase procedimentale antecedente a quella parlamentare e ad essa propedeutica risulterebbe conclusa con successo, per cui gli eventuali vizi endoprocedimentali ad essa relativi risulterebbero assorbiti e sanati e non potrebbero in alcun modo riverberarsi sulla "legge di differenziazione" che, anzi, risulterebbe emanata nel pieno rispetto dell'atto conclusivo della fase collaborativa costituzionalmente prevista.

Peraltro la questione in parola risulta priva di qualsivoglia rilievo pratico. E' sufficiente osservare al riguardo che il Governo e la Regione istante, una volta raggiunto un accordo formalizzato nell'intesa e successivamente culminato nella pedissequa "legge di differenziazione", non avrebbero alcun interesse ad investire la Corte costituzionale di questioni di carattere procedimentale e, probabilmente, risulterebbero privi della stessa legittimazione a farlo, stante l'acquiescenza manifestata mediante la sottoscrizione dell'intesa.

Né potrebbe avanzare doglianze il Parlamento nell'ipotesi in cui, ad esempio, nel corso delle trattative non fosse stato richiesto e acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti. Come detto, infatti, a prescindere dalla richiesta del parere, laddove normativamente prevista, le Camere potrebbero comunque partecipare alla fase delle trattative attraverso mozioni o risoluzioni rivolte al Governo al fine di fargli pervenire le loro osservazioni riguardo ai contenuti delle bozze. In ogni caso, a prescindere dalla loro valenza politica nei riguardi del Governo, i diversi possibili strumenti parlamentari di intervento risulterebbero privi di efficacia vincolante sul piano giuridico, per cui le parti potrebbero decidere a loro rischio e pericolo (in ordine al buon esito della successiva fase parlamentare ...) di addivenire comunque alla stipulazione dell'intesa anche nel caso di manifestata contrarietà delle commissioni parlamentari. Ne deriva che le conseguenze spiegate nei riguardi della successiva fase parlamentare da un'intesa stipulata in assenza di previo parere parlamentare, sul piano pratico, sono le medesime derivanti da un'intesa stipulata nonostante il dissenso parlamentare. Le Camere, infatti, in buona sostanza, anche nel primo caso potrebbero efficacemente sanzionare la condotta del Governo e della Regione istante semplicemente attraverso l'integrale reiezione del disegno di "legge di differenziazione" riproduttivo dell'intesa piuttosto che mediante l'impugnazione (con conflitto di attribuzioni) della stessa per un vizio endoprocedimentale. Per concludere sul punto, sul piano pratico ancor prima che su quello giuridico gli eventuali vizi procedimentali verificatisi durante la fase delle trattative, qualora questa si concluda con la stipulazione dell'intesa, non potrebbero riverberare alcun effetto giuridico, sul piano della validità e legittimità, nei riguardi della successiva fase parlamentare diretta all'approvazione della "legge di differenziazione".

6. Considerazioni conclusive

Al termine del presente lavoro è possibile pervenire ad alcune conclusioni. L'art. 116, comma 3, Cost. è una disposizione autosufficiente ed autoapplicativa, per cui non necessita di un'intermediazione legislativa per ricevere concreta attuazione. Ciononostante l'*interpositio legislatoris*, seppur non necessaria, è auspicabile ed opportuna soprattutto sul piano procedimentale, per ragioni di uniformità di trattamento e sono chiamate a concorrervi, in virtù delle diverse fasi che compongono il procedimento di “differenziazione”, molteplici fonti, tanto regionali (statuti, leggi) quanto statali (regolamenti parlamentari, fonti di rango primario), a favore di ciascuna delle quali è possibile ravvisare una riserva di competenza in relazione a determinati profili di disciplina.

Per quanto concerne la fonte statale, il cui contenuto può essere in prima battuta ricavato in negativo, *a contrario*, attraverso la previa individuazione dei contenuti riservati alle altre fonti attuative, essa sarebbe chiamata ad occuparsi esclusivamente della fase delle trattative preliminari alla stipulazione dell'intesa attraverso una disciplina auspicabilmente rivolta alla formalizzazione-procedimentalizzazione delle modalità esplicative del principio di leale collaborazione. Conseguentemente tale fonte, siccome contenente prescrizioni di carattere meramente endoprocedimentale prive di qualsivoglia efficacia esterna, in particolare riguardo alla successiva fase parlamentare, ben potrebbe rivestire la forma e il rango di legge ordinaria.

Ciò posto l'intervento di una fonte statale attuativa, in linea generale e a prescindere da ogni considerazione specificamente rivolta nei riguardi della legge Boccia, dovrebbe ritenersi utile ed opportuno laddove limitato a disciplinare i profili procedimentali indicati, al fine di standardizzare le modalità collaborative di svolgimento della fase delle trattative e garantire uniformità di trattamento alle diverse Regioni istanti. Diversamente, qualora intendesse introdurre anche una disciplina di carattere sostanziale, diretta a delimitare i possibili contenuti materiali e le possibili modalità esplicative del regime di “differenziazione” riconoscibile alle Regioni, oltre che inefficace (qualora non adottata con fonte di rango costituzionale) risulterebbe inutile e addirittura dannosa. In tal modo, infatti, si contraddirebbe la *ratio* stessa dell'art. 116, comma 3, Cost. che è quella di consentire a ciascuna Regione istante di acquisire –naturalmente entro la cornice “materiale” tracciata dalla disposizione e nel rispetto delle coordinate costituzionali di riferimento- un proprio, peculiare regime di autonomia diverso rispetto a quello acquisito dalle altre e configurabile, secondo la suggestiva immagine adoperata da autorevole dottrina, come una sorta di “abito sartoriale”⁷⁵, tagliato su misura in base alle sue specifiche caratteristiche.

⁷⁵ M. BERTOLISSI, in *Corriere del Veneto*, 11 ottobre 2019, parla di «un abito tailor made».

Allo stesso modo dannosa ed inopportuna risulterebbe una fonte statale rivolta ad attuare, oltre all'art. 116, comma 3, anche altre disposizione costituzionali che ne costituiscono i limiti esterni, gli antecedenti logici, propedeutici alla sua concreta applicazione, quali gli art. 117, comma 2, lettera m) e 119, comma 4, Cost., laddove rimettono alla legge statale rispettivamente la determinazione dei LEP e l'istituzione del fondo perequativo. E' sconsigliabile provvedere all'attuazione di tali disposizioni costituzionali attraverso la medesima legge chiamata ad attuare l'art. 116, comma 3, Cost., per evitare improprie commistioni che, sulla scorta delle contingenze connesse alle vicende del regionalismo "differenziato", finiscano poi per sminuire la valenza generale che gli istituti in parola dovrebbero rivestire nei riguardi dell'autonomia regionale in ogni sua declinazione, non solo "differenziata" ma anche ordinaria o speciale.

In conclusione, prima di procedere ad un'attuazione di incerta utilità e opportunità (e perfino di dubbia legittimità) sarebbe meglio evitare ogni *interpositio legislatoris*. La disposizione costituzionale, infatti, così com'è, pur nella sua formulazione testuale essenziale e laconica, risulta comunque autosufficiente e può quindi ricevere concreta applicazione mediante soluzioni applicative conformi a Costituzione cui è possibile pervenire mediante l'interpretazione sistematica dei principi interni in essa contenuti in combinato disposto con altri principi costituzionali idonei a fungere da limiti esterni.

L'operazione attuativa della disposizione costituzionale in parola dovrebbe altresì inserirsi armonicamente nel più generale percorso attuativo del Titolo V novellato, purtroppo deprecabilmente arenatosi ormai da tempo. Al riguardo, la logica costituzionale imporrebbe di procedere in modo ordinato dapprima alla determinazione dei LEP e all'istituzione del fondo perequativo e, solo successivamente, all'eventuale attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e, comunque, all'attivazione della "clausola di differenziazione".

Infine, resta da chiedersi quale potrebbe essere l'impatto dell'eventuale emanazione di una fonte statale attuativa sui procedimenti di "differenziazione" già avviati da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e pervenuti quasi alla soglia della sottoscrizione dell'intesa. Alcuni hanno visto nella presentazione della bozza Boccia un tentativo da parte del Governo in carica di bloccare o quantomeno di rallentare e ritardare il buon esito di tali percorsi⁷⁶.

Ciò è senz'altro vero. D'altro canto, però, una legge statale attuativa che prescrivesse ed istituzionalizzasse il coinvolgimento preventivo delle Camere e ancor più una modifica dei regolamenti parlamentari che esplicitasse le modalità di svolgimento della fase parlamentare e chiarisse la questione dell'emendabilità

⁷⁶ In tal senso, correttamente, L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 3, p. 8, la quale, anche richiamando le posizioni espresse al riguardo dai Presidenti di Lombardia e Veneto Fontana e Zaia, parla di «*espediente dilatorio*» che determinerebbe «*una sorta di retromarcia e di ripartenza ad un momento precedente persino alle Pre-intese del 2018*» (p. 10).



introdurrebbero elementi di maggiore prevedibilità circa l'esito finale delle iniziative regionali⁷⁷. Allo stato attuale, infatti, anche qualora il Governo e le Regioni istanti pervenissero all'effettiva stipulazione dell'intesa, permarrrebbe un ampio margine di incertezza circa il buon esito della successiva fase parlamentare, dato che l'attuale maggioranza sembra manifestare un'aperta contrarietà rispetto ad alcuni contenuti delle bozze, con particolare riguardo a materie quali la "sanità", accentuatasi a seguito dei contrasti di competenze registrati nell'attuale fase emergenziale. L'espressa previsione di un'obbligatoria interlocuzione preventiva e/o successiva con le Camere potrebbe quindi indurre le parti, nello svolgimento delle trattative, a modellare i contenuti dell'intesa in base alle loro probabilità di superamento del vaglio parlamentare, anche per ragioni di "economia processuale", al fine di evitare che gli accordi faticosamente raggiunti vengano posti successivamente nel nulla. Meglio modificare o adeguare *ex ante* gli accordi ai *desiderata* delle Camere in modo da rendere prevedibile il buon esito della fase parlamentare piuttosto che mostrarsi sordi ad ogni sollecitazione ed esporsi *ex post* al rischio più che probabile (*rectius*, certezza) del fallimento dell'intera operazione.

Tale interlocuzione preventiva, però, giova ripeterlo, potrebbe svolgersi anche in assenza e in attesa di apposite previsione normative dirette ad imporla, ricorrendo autonomamente agli ordinari strumenti di indirizzo e di consultazione delle commissioni parlamentari. Quest'ultima considerazione, come in una sorta di circolo vizioso, ci riporta al punto di partenza, al convincimento che l'*interpositio legislatoris* non sia necessaria ma solamente opportuna entro i limiti indicati, al superamento dei quali si rivelerebbe inutile o addirittura dannosa. Ed evidenzia, al contempo, il punto di forza e insieme di debolezza dell'eventuale attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.: imporre normativamente agli attori istituzionali comportamenti che essi potrebbero e dovrebbero spontaneamente adottare.

⁷⁷ Ritiene che una legge attuativa potrebbe sbloccare l'impasse delle trattative A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 11. Del resto, già B. CARAVITA, *Un doppio binario*, cit., p. 5, suggeriva di stralciare gli otto articoli di cui si componevano le parti generali delle bozze di intesa del 2019 per inserirli in una disegno di legge attuativo e di procedere in parallelo con il procedimento di "differenziazione" già avanzato dalle tre Regioni "capostipiti".