

L'AUTONOMIA REGIONALE DIFFERENZIATA A PARTIRE DAI
LAVORI PREPARATORI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA
COSTITUZIONE

LUCA GORI*

Sommario

1. Oggetto e metodo del contributo. – 2. Le proposte alla base dell'art. 116, terzo comma, Cost. – 3. L'iter di approvazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – 3.1 Gli ambiti materiali di differenziazione. – 3.2 Gli aspetti procedurali. – 3.3 I “silenzi” dell'art. 116, terzo comma, Cost. – 4. Aspetti conclusivi. Dall'abbandono all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Abstract

The object of this research is to find the specific consideration that the Constitutional lawmaker intended to give to the issue in the preparatory work for Constitutional Law no. 3 of 2001. The intention is to understand whether the serious and urgent problems that are being raised today in the institutional, political and scientific debate were, to some extent, already anticipated in the parliamentary debate or, at least, hypothesised; or whether, on the contrary, there was a sort of underestimation or erroneous consideration of the scope of the constitutional amendment that was being introduced and its profound connections with the other parts of Title V and, more generally, with the constitutional text.

Suggerimento di citazione

L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatore a tempo determinato di tipo b) nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.
Contatto: luca.gori@santannapisa.it

1. Oggetto e metodo del contributo

L'oggetto di questo lavoro potrà apparire *minimale*, ma nasce dalla constatazione che, talora, la discussione circa l'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., le complesse relazioni di quest'ultimo con il Titolo V ed il testo costituzionale più complessivamente inteso nonché le questioni relative alla sua attuazione (a partire dall'individuazione della fonte abilitata) sia *divampata* fra la fine della XVII e l'avvio della XVIII legislatura, dopo due decenni di quiescenza. Ciò ha determinato una sorta di aggravamento di una già compromessa capacità del Titolo V di disciplinare gli spazi di autonomia ed i rapporti fra i diversi livelli di governo. La discussione sull'art. 116, terzo comma, Cost. è – in realtà – solo l'ultima manifestazione di una crisi che affonda le proprie radici nell'irrisolta identità del regionalismo italiano, specialmente a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Il regionalismo differenziato (si utilizzerà questa denominazione per semplicità, pur consapevoli della complessità di questa aggettivazione) e la sua attuazione sul piano legislativo sembrano aver offuscato ogni altra questione sull'assetto degli enti territoriali in Italia¹ (a partire dall'assegnazione delle competenze legislative nell'art. 117 Cost., l'attuazione dell'art. 118 Cost. o, ancora, gli assetti del governo locale) e pare aver conquistato un protagonismo che – guardato in prospettiva storica – appare davvero sorprendente. L'esplosione della letteratura scientifica sul tema – al punto che è quasi impossibile ripercorrere con completezza la bibliografia sul punto, in costante divenire – è la plastica dimostrazione dell'attenzione centrale che il tema ha assunto nella riflessione costituzionalistica attuale in Italia.

L'oggetto di questa ricerca è ritrovare, nell'andamento dei lavori preparatori (veloci e, ad un tempo, tormentati) della legge costituzionale n. 3 del 2001, la considerazione specifica che il legislatore costituzionale dell'epoca ha inteso riservare al tema. Si intende comprendere, infatti, se i gravi e urgenti problemi che oggi si stanno ponendo nel dibattito istituzionale, politico e scientifico siano stati, in qualche misura, già anticipati nel dibattito parlamentare o, quantomeno, ipotizzati; oppure se, al contrario, vi sia stata una sorta di sottovalutazione o di errata considerazione della portata della modificazione costituzionale che si andava introducendo e dei suoi profondi collegamenti con le altre parti del Titolo V e, più in generale, del testo costituzionale. Vi è un dato che colpisce, infatti: la disposizione, introdotta all'art. 116 del novellato Titolo V, ha superato, insieme alla riforma nel suo complesso, il referendum confermativo indetto nell'ottobre 2001 ai sensi dell'art. 138 Cost.; successivamente, è stata – per così dire – *attaccata*, senza successo, dai tentativi di riforma

¹ Lo definisce, nel suo appassionato *pamphlet*, «l'articolo della discordia» M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Padova, Marsilio, 2019, 27-28.

costituzionale complessiva del 2006 e del 2016, che puntavano a abrogarla o a ridimensionarla nell'ambito applicativo, nell'ambito di strategie più complessive di ripensamento dell'assetto regionalista. La disposizione non è entrata nella strategia delle "piccole riforme" della XVIII legislatura: anzi, al contrario, si è speculato molto sul come attuarla, fino al punto di divenire oggetto del c.d. *Contratto di governo* nell'esecutivo Conte-I, con una discussione vivace, sopita dal cambio di maggioranza nell'agosto del 2019 e dalla pandemia, ma ripresa subito dopo la fine dell'emergenza² e con l'avvio della XIX legislatura, di cui è diventata una sorta di misura *emblematica*.

L'impressione è che essa costituisca un punto di scarico della tensione fra il sostanziale giudizio diffuso di "fallimento" del "nuovo" Titolo V Cost. (e della sua attuazione) ed il tentativo di un "rilancio" del regionalismo italiano. L'art. 116, terzo comma, Cost., infatti, ha attivato un percorso *dal basso* sollecitato dalle Regioni o da una parte di esse (si badi: non collocate semplicemente lungo la faglia maggioranza/opposizioni nel Parlamento nazionale³) e, ad un tempo, *dall'alto* (guidato, cioè, dal centro, che deve definirne le condizioni di attuazione), ben al di là di quanto fosse stato anche solo ipotizzato dal legislatore del 2001. Insomma, intorno all'art. 116, terzo comma Cost., si cerca forse una nuova legittimazione del regionalismo italiano, dentro un modello che è giudicato da molti un *unicum* sul piano comparatistico: alcune Regioni si stanno attivando per uscire dall'angolo istituzionale in cui sono finite a vent'anni dalla riforma del Titolo V Cost., assumendo una iniziativa di innovazione profonda in grado di ampliare i loro margini di autonomia; da parte dei Governi nazionali, nel tentativo di dare risposte alla differenziazione *de facto* sempre più visibile fra i territori regionali, definendo un ordinato processo di attuazione; da parte delle forze politiche, alcune appoggiando il progetto come *palingenetico* di un nuovo ordinamento regionalistico ed altre osteggiandolo vigorosamente, come se non si trattasse di un istituto già presente nel tessuto costituzionale (almeno formale) da più di venti anni.

Pertanto, una indagine sul dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione di una disposizione così poco commentata e posta all'attenzione politico-istituzionale nei primi tre lustri della sua vigenza⁴, può tornare utile

² Sul punto, fra i molti contributi che hanno analizzato lo sviluppo della XVIII legislatura, si rinvia a E. ROSSI – F. PACINI (a cura di), *I vapori del cambiamento*, Pisa, Pisa University Press, 2021.

³ A riprova di questo, si può citare – a giudizio di chi scrive – che già nel 2003 la Regione Toscana avanzava una richiesta di attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. (proposta di delibera n. 1237 del 2003), seguita poi dalle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte. Nel 2017, al termine della XVII legislatura, le pre-intese, prodromiche all'attivazione del procedimento ex art. 116, terzo comma, Cost. sono state attivate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

⁴ Scrive A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, 139 che si tratta della disposizione «meno studiata e, soprattutto, meno valorizzata in sede di attuazione costituzionale». In senso analogo, F. PALERMO, *Il*

per contestualizzare i problemi che essa pone e, in particolare, per verificare se essi siano totalmente nuovi o se, al contrario, fossero già stati ipotizzati dalle forze politiche parlamentari e dell'Esecutivo, nella discussione nel corso del procedimento di revisione costituzionale. L'intenzione è quella di assumere una prospettiva non semplicemente di storia costituzionale o parlamentare, bensì di rintracciare – se possibile – nel (povero) dibattito parlamentare del 1999-2000, possibili risposte ed indicazioni per le questioni che oggi si è chiamati ad affrontare. O, in caso contrario (cioè di assenza di indicazioni rilevanti), le ragioni per cui l'art. 116, terzo comma, Cost. sembra porre dei problemi di attuazione di così grande ampiezza, da risultare in grado di scompaginare l'intero assetto del Titolo V Cost. (e – a giudizio di alcuni – intaccando principi fondamentali dell'assetto repubblicano).

Una ricerca del genere, quindi, pone il problema di metodo di considerare la rilevanza dei lavori parlamentari, come espressivi della *volontà* del legislatore di revisione costituzionale, nell'interpretazione del testo costituzionale. In questo caso, infatti, si intende seguire la via, meno battuta in dottrina, di una possibile interpretazione originalista nella sua declinazione soggettiva (o, come definita, *intenzionalista*⁵) al fine di ricavare, attraverso i lavori preparatori considerati in senso ampio (e non senza problematicità, come segnala la dottrina⁶), l'intenzione, la volontà e l'aspirazione del legislatore di revisione costituzionale, con l'obiettivo specifico di provare a *gettare luce* sull'interpretazione di una disposizione costituzionale che, sia nel suo tenore letterale sia nella sua collocazione sistematica, continua a porre dei dubbi assai consistenti. Non può essere trascurato, nel compimento di questa operazione, che non si è in presenza della volontà del costituente storico (e, quindi, dell'espressione del potere costituente), bensì ci si muova nell'ambito del potere costituito ai sensi dell'art. 138 Cost., peraltro *a valle* di un discusso procedimento di revisione costituzionale (fallito), quale quello costituito dalla c.d. Commissione bicamerale per le riforme istituzionale presieduta da Massimo D'Alema.

regionalismo differenziato, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, 55.

⁵ Cfr., in dottrina, R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano, Giuffrè, 2004, 282, ove si distingue fra una interpretazione *originalista testualista*, che attribuisce al testo costituzionale il significato oggettivo originario quale risulta dagli usi linguistici del momento storico in cui fu adottato il testo costituzionale, ed una *intenzionalista*, che si fonda sul significato originario soggettivo del testo, che si fonda sulla volontà dei costituenti ricostruita mediante i lavori preparatori. Cfr., anche, A. POGGI, *L'«intenzione del costituente» nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una sua ridefinizione alla luce della dottrina dell'«original intent»*, in *Diritto pubblico*, 1997, 153 ss.

⁶ Sottolineano questa difficoltà metodologica di rintracciare il perimetro dei lavori preparatori F. GIUFFRÈ – I. NICOTRA, *Lavori preparatori ed original intent del legislatore costituente nella giurisprudenza costituzionale*, in F. GIUFFRÈ – I. NICOTRA (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 2 ss. In effetti, questa notazione si presenta particolarmente utile in questo lavoro poiché la ricostruzione dei *materiali rilevanti* si rivela, invero, complessa.

Non è questa la sede per affrontare il tema dell'interpretazione originalista e delle serrate critiche che le sono state rivolte. È dato consolidato che la Costituzione non sia un atto puntuale, storicamente immobile, bensì un processo storico-dinamico, che recepisce nuove istanze in grado di sospendere o rimodulare le originarie istanze dei costituenti (o del legislatore di revisione costituzionale)⁷: diversamente, si corre il rischio di rendere una disposizione costituzionale un insieme di parole formulate da un soggetto determinato, in un altrettanto preciso momento storico, disconoscendo a qualsiasi altro soggetto una capacità di confronto e di aggiornamento, privando di ogni possibile eccellenza deontologica⁸.

Nonostante questi *caveat*, che riducono di molto – si è consapevoli – la possibile utilità di un lavoro come quello qui proposto (al di là della ricostruzione storica), appare comunque opportuno riprendere le mosse dal “punto di partenza”, a proposito dell'art. 116, terzo comma, Cost.. Normalmente, l'interpretazione originalista – nelle sue varie accezioni – è invocata in funzione di limitazione della creatività interpretativa o, al contrario, per allontanarsi dalla testualità richiamandosi una *voluntas legislatoris*. Nel caso di nostro interesse, però, si è in presenza ancora di un processo interpretativo ancora in costruzione, stante la sostanziale trascuratezza cui la disposizione è stata abbandonata e la conflittualità che, ancora recentemente, si è rilevata intorno alle ipotesi della sua attuazione. L'interprete, quindi, si trova posto davanti all'esigenza di trovare elementi di orientamento. Una possibile opzione, per quanto non risolutiva, può essere quella di guardare alla disposizione – almeno per partire – dall'approccio intenzionalista, poiché, per altro verso, l'assenza di precedenti storici in tema di processi di differenziazione fra Regioni a statuto ordinario⁹ rende difficoltoso rileggere la disposizione attraverso una tecnica di tipo original-testualista¹⁰ (fatto salvo l'apporto all'interpretazione degli ambiti materiali di cui all'art. 117 Cost., cui l'art. 116, comma terzo rinvia, che si è giovato dell'apporto della giurisprudenza costituzionale e, *anche*, dei lavori preparatori, soprattutto nell'imminenza dell'entrata in vigore della riforma¹¹).

⁷ Cfr., A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come processo (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2000, 67 ss.

⁸ L'espressione è di V. CRISAFULLI, *Disposizione (norma)*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, 195 ss.

⁹ Si tratta di un aspetto di assoluto rilievo: cfr., sul punto, le difficoltà enunciate in S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato. Editoriale*, in *Diritti regionali*, 1, 2023, spec. 42 ss.

¹⁰ Sull'*originalismo* come ricerca del significato di enunciati normativi attraverso la ricostruzione del significato che tali enunciati, anche alla luce della legislazione all'epoca vigente, possedevano, cfr. M. DOGLIANI, *Il “posto” del diritto costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1993, 532 ss.

¹¹ Cfr., ad es., i casi noti di C.cost. n. 407/2002 e 270/2005. In dottrina, si veda L. PESOLE, *L'intenzione del legislatore costituente nell'interpretazione del parametro costituzionale*, in F. GIUFFRÈ – I.

2. Le proposte alla base dell'art. 116, terzo comma, Cost.

L'indagine proposta deve prendere le mosse necessariamente dalle iniziative legislative che, alla fine degli anni '90, hanno costituito la base del procedimento di revisione costituzionale, culminato nell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001. Emerge, da questo punto di vista, un primo dato assai significativo, una sorta di *background* comune: le proposte di legge di revisione del Titolo V presentate alla Camera dei deputati, nella XIII legislatura, che furono poi abbinate al disegno di legge costituzionale A.C. 4462¹², prevedevano tutte – seppur con declinazioni differenti – una qualche forma di differenziazione dello *status* costituzionale delle Regioni diverse da quelle a statuto speciale; addirittura, in alcune proposte, si avanzava la proposta di uno statuto speciale per talune o tutte le Regioni italiane, da approvarsi con legge costituzionale, così da rendere *comune* a tutte il tratto di *specialità*.

L'elemento che desta interesse, però, è che le proposte abbinate all'avvio del procedimento legislativo alla Camera dei deputati nell'aprile del 1999 avevano provenienze assai diverse. Accanto ad iniziative legislative parlamentari provenienti da deputati appartenenti a gruppi parlamentari di maggioranza ed opposizione, vi era un disegno di legge costituzionale presentato dal Governo (a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, D'Alema, e del Ministro per le riforme istituzionali, Amato)¹³ e due proposte di legge costituzionale presentate, rispettivamente, dal Consiglio regionale del Veneto (che modificava solo l'art. 116 Cost.)¹⁴ e dal Consiglio regionale della Toscana¹⁵, che si potevano considerare all'epoca le *capofila* di due diversi schieramenti di Regioni, almeno quanto alla loro guida politica. Ciò segnala, quindi, che la questione risultava come una esigenza avvertita trasversalmente dalla maggioranza di centro-sinistra e dal Governo che ne era espressione, dall'opposizione di centro-destra (critica, invece, era quella a sinistra) e da due territori regionali, fra loro politicamente ed istituzionalmente molto diversi ma assai rilevanti per il loro peso specifico. Tali iniziative regionali, peraltro, avvenivano dopo che la Regione Lombardia, nella XII legislatura, aveva avanzato una proposta di modifica costituzionale¹⁶ per l'introduzione, fra l'altro, di un modello di c.d.

NICOTRA (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 167 ss.

¹² A.C. 4462, *Modifiche agli articoli 116 e 123 della Costituzione in materia di autonomia delle Regioni*, di iniziativa della deputata Poli Bortone (Alleanza nazionale).

¹³ A.C. 5830, *Ordinamento federale della Repubblica*, di iniziativa del Governo.

¹⁴ A.C. 5036, *Modifica all'articolo 116 della Costituzione della Repubblica italiana*, di iniziativa del Consiglio regionale della Regione Veneto.

¹⁵ A.C. 5947, *Modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di ordinamento federale della Repubblica*, di iniziativa del Consiglio regionale della Regione Toscana.

¹⁶ A.S. n. 274, *Modifica di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica*, di iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia.

federalismo a geometria variabile, proposta rimasta senza seguiti parlamentari.

Il terreno di *coltura* di questa attenzione trasversale al tema, però, è da ricercare nei lavori della Commissione bicamerale c.d. D'Alema, cui attenta dottrina ha fatto risalire la prima compiuta proposta di un «processo di federalismo asimmetrico guidato dal basso¹⁷», frutto del lavoro del relatore D'Onofrio. In effetti, quell'insieme di disegni e proposte di legge così diverse per provenienza del 1999 risulterebbero incomprensibili se non si considerasse che esse rappresentavano, in verità, il *portato* dei lavori della Commissione bicamerale c.d. D'Alema ed un tentativo di recuperare, almeno in parte, gli esiti di quell'ampio lavoro di riforma costituzionale, fallito in corso d'opera. Esula dallo scopo del presente lavoro la ricostruzione del clima politico-istituzionale e del procedimento che caratterizzò la Commissione bicamerale c.d. D'Alema, interessando maggiormente concentrarsi sulla proposta che questa formulò a proposito del c.d. *regionalismo differenziato*.

Infatti, il testo proposto dalla Commissione bicamerale prevedeva, al termine di un susseguirsi di proposte sul punto, un modello di *asimmetria* «decisa e definita dal centro¹⁸», nel quale forme e condizioni di autonomia «anche per le altre Regioni», diverse da quelle speciali storiche, avrebbero potuto essere definite con legge costituzionale (oggetto di dibattito fu l'applicazione o meno del procedimento di revisione costituzionale, oppure di altro procedimento semplificato, con il necessario coinvolgimento della Regione). Nel dibattito successivo alla Camera dei deputati, attraverso una attività emendativa del testo proposto ed un dibattito sufficientemente ampio (ancorché concentrato prevalentemente sulla questione delle specialità *storiche*), emergeva un «modello consensuale¹⁹», nel quale forme e condizioni particolari di autonomia, non concernenti le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, potevano essere stabilite anche per le altre regioni, con legge approvata dalle due

¹⁷ Così L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, 33, il quale ricostruisce sinteticamente anche le evoluzioni precedenti alla Commissione bicamerale D'Alema (32-33). Sui lavori della Bicamerale, si richiama – fra i molti – il lavoro di F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997; P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, Cedam, 1998; G. ZACCARIA (a cura di), *Riflessioni sulla forma di stato proposta dalla Commissione Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998. Con riferimento specifico ai lavori riferiti al regionalismo, A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 235 ss.

¹⁸ Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 33, che richiama come il testo licenziato dalla Bicamerale per l'esame in Assemblea (art. 57 del progetto di riforma costituzionale del 4 novembre 1997) prevedesse la possibilità di accordare forme e condizioni particolari di autonomia per tutte le Regioni, ma con legge costituzionale. Cfr., anche, il lavoro di N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, 57 ss.

¹⁹ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 34.

Camere, nel rispetto delle disposizioni previste in tema di autonomia finanziaria regionale (tema sul quale si discusse molto nel dibattito parlamentare). La legge avrebbe dovuto essere approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di una intesa con la regione interessata e sottoposta a referendum limitato ai soli cittadini elettori della regione stessa. La promulgazione sarebbe avvenuta solo se la legge fosse stata approvata con la maggioranza dei voti validi²⁰.

L'esito infausto dei lavori della Commissione bicamerale, tuttavia, non avrebbe tuttavia fermato totalmente l'aspirazione ad una ripresa del globale tema della revisione del Titolo V Cost. e del c.d. regionalismo differenziato. Nel corso della XIII legislatura, infatti, l'attuazione dell'importante trasferimento di funzioni amministrative (il c.d. federalismo amministrativo a *Costituzione invariata*) avrebbe riportato alla ribalta – al di là del risultato poi concretamente ottenuto – la rilevanza e le potenzialità del principio di *differenziazione*, quale declinazione specifica del principio di sussidiarietà verticale. In altri termini, la legge n. 59 del 1997 poneva la questione della possibile differente articolazione delle funzioni amministrative fra le diverse Regioni, rendendo possibile superare l'impianto uniforme nell'allocatione delle funzioni amministrative ed individuando una serie di criteri che avrebbero dovuto ispirare tale ripartizione, da parte di Stato e Regioni, in conformità all'allora vigente principio del parallelismo delle funzioni legislative ed amministrative. L'itinerario di attuazione non è stato né facile né di sicuro successo, ma si è trattato di un ampio decentramento amministrativo che, per la sua vastità, continua ad esplicare i propri effetti. Difficile, però, non intravedere in quella scelta un altro incubatore dell'accoglimento, sul piano costituzionale, del principio di differenziazione, che dalla funzione amministrativa si irradia sul piano di quella legislativa e arriva financo ad interessare il versante dell'autonomia statutaria ordinaria (con i riflessi inevitabili sul piano dell'autonomia finanziaria).

Tornando ai disegni e progetti di legge abbinati²¹ dall'esame dei quali origina la legge costituzionale n. 3 del 2001, essi si distinguono per le diverse provenienze e per gli approcci che seguono. Essi, infatti, affrontano generalmente il tema del regionalismo differenziato non isolatamente ma come tema nel più ampio scenario di una riforma del Titolo V. Quindi, le notazioni che seguono costituiscono l'estrazione di soluzioni normative *in subiecta materia* dai più complessivi disegni e proposte di legge costituzionale depositati nella XIII

²⁰ Si tratta della previsione dell'art. 54 del progetto di legge proposto dalla Bicamerale e risultante dall'approvazione degli emendamenti in Assemblea alla Camera dei deputati (cfr., sul punto, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 34-35).

²¹ C. 4462, presentato il 20 gennaio 1998, abbinato a C. 4995, C. 5017, C. 5036, C. 5181, C. 5467, C. 5671, C. 5695, C. 5830, C. 5856, C. 5874, C. 5888, C. 5918, C. 5919, C. 5947, C. 5948, C. 5949, C. 6044, C. 6327, C. 6376.

legislatura, con la consapevolezza della parzialità della prospettiva che si offre: le disposizioni sulla differenziazione, infatti, andrebbero lette nella loro connessione con il resto della disciplina proposta, sebbene – come rivelerà l’esame parlamentare – tale approccio non sarà seguito neppure nei lavori parlamentari. In realtà, si ha la viva impressione che la disposizione sia una sorta di clausola tratlizia, riprodotta in seguito di un dibattito che si era svolto in passato sul punto, ma senza una reale riflessione sulle *funzioni* e sul significato proprio della differenziazione²².

Fra le diverse proposte presentate all’epoca (si esamineranno qui le più rilevanti), la proposta di legge costituzionale alla quale le altre furono abbinata era l’A.C. 4662²³, presentata dall’on. Poli Bortone (Alleanza nazionale), la quale, in questo ambito, - modificando i soli artt. 116 e 123 Cost. – mirava a consentire a tutte le Regioni di poter conseguire «forme e condizioni particolari di autonomia» attraverso statuti speciali approvati con legge costituzionale, consentendo altresì alle Regioni di potersi articolare in province autonome. Si intendeva superare, così, il doppio regime ordinarierità/specialità, rimettendo al legislatore costituzionale la scelta sul margine di autonomia da riconoscere a ciascuna Regione, in un quadro in cui tutte le Regioni sarebbero potute diventare *speciali*.

Il richiamo alla legge costituzionale quale fonte abilitata a definire le «forme e condizioni particolari di autonomia» è contenuto anche nel progetto di legge A.C. 5181, presentato dal deputato Contento *et al.*²⁴ (Alleanza nazionale), il quale, nel contesto ampio di una riforma del Titolo V, pur confermando la necessità che le «forme e condizioni particolari di autonomia» fossero attribuite con legge costituzionale prevedeva, con una soluzione transitoria, che entro tre anni dall’entrata in vigore della riforma si potesse conseguire lo stesso obiettivo con una legge rinforzata (approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sulla base di una intesa con la Regione interessata), sottoposta poi a referendum eventuale, su richiesta di almeno cinquantamila elettori. Sempre al necessario intervento di una legge costituzionale si riferiva anche l’A.C. 6044, del deputato Follini (CCD-CDU)²⁵.

Tuttavia, il disegno di legge più rilevante è – come detto - quello del

²² Segnala questo limite delle proposte in tema di differenziazione e, più in generale, di revisione del Titolo V, S. STAIANO, *Sul regionalismo differenziato. Distorsioni concettuali, dinamiche partitiche e conseguenze della pandemia*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2022, 12.

²³ A.C. 4662, *Modifiche agli articoli 116 e 123 della Costituzione in materia di autonomia delle Regioni*, presentato dalla deputata Poli Bortone (Alleanza Nazionale).

²⁴ A.C. 5181, *Modifiche all’articolo 116 della Costituzione, in materia di autonomia delle regioni, d’iniziativa dei deputati Contento (Alleanza Nazionale) ed altri*.

²⁵ A.C. 6044, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di ordinamento federale dello Stato, d’iniziativa dei deputati Follini (CCD) ed altri*.

Governo (A.C. 5830²⁶) il quale dichiarava di limitarsi a riprendere il testo della Commissione bicamerale c.d. D'Alema, così come risultante all'esito delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati, volendosi recuperare i lavori parlamentari della prima parte della legislatura (una iniziativa – potrebbe dirsi – con un intento *conservativo* del lavoro parlamentare già svolto). Il disegno di legge – in conformità a questa ispirazione – modificava (anche) l'art. 131 Cost., aggiungendo, subito dopo l'elencazione di tutte le Regioni, una clausola costituzionale per conseguire l'effetto della possibile differenziazione *anche* per le Regioni a Statuto ordinario (sul presupposto, cioè, che gli statuti di specialità fossero già stati disciplinati *in altra parte*, dall'art. 116 Cost.). Si prevedeva, infatti, che le «forme e condizioni particolari di autonomia» potessero essere riconosciute con legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, su iniziativa della Regione interessata e sulla base di una intesa con quest'ultima, ma «nel rispetto degli articoli 117, 118 e 119» (con l'effetto di ridurre sensibilmente l'area della differenziazione possibile, imponendo il rispetto integrale delle disposizioni costituzionali richiamate²⁷). La legge sarebbe stata sottoposta a *referendum*, limitato ai cittadini elettori della Regione stessa, ma non sarebbe stata promulgata se non approvata dalla maggioranza dei voti validi.

La formulazione risultava in verità ambigua, poiché, fissando il rispetto di quanto previsto dall'art. 117 Cost. non risultava affatto chiaro se la legge rinforzata fosse o meno abilitata a derogare (ed entro che limiti) al riparto di competenze legislative; e, d'altra parte, se tale possibilità non fosse stata prevista, non sarebbe risultato comprensibile a quale scopo ed entro quali limiti potessero essere ammissibili ed utili «forme e condizioni particolari» di autonomia (considerando che forme di autonomia amministrativa sarebbero state conseguibili sul piano dell'art. 118 Cost.). Sulla *sedes materiae* – l'art. 131 Cost., anziché l'art. 116 Cost. – si dirà fra breve.

Altre proposte di legge costituzionale presentate – sostanzialmente analoghe nell'impostazione al disegno governativo – prevedevano che non potessero essere oggetto delle «forme e condizioni particolari di autonomia» le materie di competenza esclusiva statale, contenute in una nuova elencazione (art. 117 Cost.), con alcuni richiami al rispetto dell'art. 119 Cost.²⁸.

²⁶ A.C. 5830, *Ordinamento federale della Repubblica*, d'iniziativa del Governo.

²⁷ A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V, dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso "il grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"*, in *Rass. Parl.*, 1, 2003, 72, a giudizio dei quali «l'imposizione dell'ossequio rigido alla distribuzione prefissata delle competenze legislative ed amministrative (oltre che delle prescrizioni in materia finanziaria), quali che fossero, comprometteva sensibilmente la portata della possibile differenziazione tra le Regioni ordinarie e rende l' "asimmetria" un dato più formale che reale».

²⁸ Fra questi, meritano di essere ricordati: A.C. 4995, *Modifiche alla Costituzione concernenti la forma di Stato*, d'iniziativa del deputato Migliori; A.C. 5467, *Ordinamento federale della Repubblica*,

Più complessa la proposta dell'esponente dell'(allora) opposizione Fini (A.C. 5918²⁹), la quale affrontava (significativamente) il solo tema del regionalismo differenziato. Si prevedeva che le «forme e condizioni particolari di autonomia» potessero essere disposte in deroga a diverse disposizioni del Titolo V Cost., determinando così una de-costituzionalizzazione dell'intero assetto dell'autonomia statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria, attraverso la previsione di una legge approvata, su proposta della Regione interessata, dalle due Camere, rifiutando espressamente – nell'intenzione del proponente – l'idea di dover passare attraverso il procedimento *ex art. 138 Cost.* Condizione di presentazione della proposta sarebbe stata la sottoposizione ad un *referendum* limitato ai soli cittadini elettori della Regione stessa e l'approvazione con la sola maggioranza dei voti validi (maggioranza semplice, al fine di evitare che una minoranza di oppositori, sommata all'astensionismo, potesse bloccare il progetto). Il referendum, quindi, si sarebbe collocato *a monte* dell'intervento parlamentare, e non a valle, con il presumibile scopo di condizionare l'attività parlamentare, che si sarebbe dovuta limitare – almeno così pare di capire – ad approvare o respingere.

La proposta presentava due aspetti di rilievo, che meritano di essere sottolineati ancora oggi. In primo luogo, era posto il tema dell'autosufficienza finanziaria, individuando come condizione esplicita per l'accesso alla differenziazione che il finanziamento delle complessive competenze regionali (sia quelle originarie, sia quelle ulteriormente attribuite per effetto della differenziazione) non comportassero trasferimenti statali superiori al gettito erariale riscosso nella Regione stessa. Non si tratta, quindi, del generico rispetto di quanto previsto dall'art. 119 Cost., ma di una condizione ben più incisiva che atteneva, in certa misura, al calcolo del c.d. *residuo fiscale*, la cui portata avrebbe dovuto essere, nell'intenzione del proponente, pari a zero o positivo (tema sul quale il dibattito più recente è accalorato). In secondo luogo – ed è la prima volta che la questione pare affrontata – si poneva il tema della modifica o della revoca delle «forme e condizioni particolari di autonomia», possibile solo con legge approvata dalle due Camere, a maggioranza assoluta dei componenti (anche non su iniziativa della Regione interessata), e confermata, con la maggioranza dei voti validi, da un referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa (una sorta di procedimento *specchio* rispetto a quello per la concessione

di iniziativa dei deputati Soda ed altri.; A.C. 5658, Ordinamento federale della Repubblica e modifiche agli articoli 56, 57, 59 e 60 della Costituzione, di iniziativa del deputato Novelli; A.C. 5874, *Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione concernente l'ordinamento federale della Repubblica*, di iniziativa del deputato Paissan; A.C. 5919, Ordinamento federale della Repubblica, di iniziativa del deputato Garra ed altri.

²⁹ A.C. 5918, *Modifiche all'articolo 116 della Costituzione in materia di concessione di forme particolari di autonomia alle regioni*, di iniziativa del deputato Fini.

dell'autonomia, che dalla legge parlamentare rinforzata alla conferma mediante referendum).

Di grande interesse, però, sono le due proposte di legge costituzionale presentate dai consigli regionali del Veneto e della Toscana. La proposta del Consiglio regionale del Veneto (A.C. 5036³⁰) si caratterizzava per l'inclusione della Regione proponente nel numero delle Regioni a statuto speciali già costituzionalizzate, ma aprendo alla possibilità che a tutte le altre Regioni che lo richiedessero, potessero essere attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale. L'obiettivo immediato della proposta era quello di portare il Veneto direttamente all'interno dello *status* di specialità, proposta peraltro replicata più volte nel corso degli anni, problematicamente affrontata dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 496/2000³¹ (si tratterà di una questione assai presente, con molta *vis polemica*, nel dibattito parlamentare di approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001).

La proposta del Consiglio regionale della Toscana (A.C. 5947³²), invece, si inseriva – per questo aspetto – all'interno della scia della proposta governativa e degli altri esponenti della maggioranza (escludendo però dagli oggetti dell'autonomia differenziata le materie di competenza legislativa esclusiva statale), con la previsione di referendum regionale confermativo, ma conteneva l'inserimento – più interessante – della previa intesa con gli enti locali sulla proposta regionale, raggiunta secondo modalità stabilite nella fonte statutaria regionale³³. La proposta toscana risultava così essere l'unica che poneva la questione di un coinvolgimento degli enti locali, peraltro individuando opportunamente anche la fonte abilitata a disciplinare tale coinvolgimento (statuto regionale). Il raccordo fra Regione ed enti locali ha costituito, da sempre, uno dei punti deboli

³⁰ A.C. 5036, Modifica all'articolo 116 della Costituzione della Repubblica italiana, di iniziativa del Consiglio regionale del Veneto.

³¹ È il caso della legge della Regione Veneto, *Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia*, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 aprile 1998 e riapprovata a maggioranza assoluta, a seguito del rinvio governativo, l'8 ottobre 1998. La delibera legislativa impugnata, a giudizio del Governo, era diretta ad indire un referendum consultivo della popolazione veneta in "materia fondamentale di revisione costituzionale", ed avrebbe superato i limiti costituzionali del referendum consultivo regionale, ponendosi in contrasto con i principi espressi negli articoli 1, 3, 5, 70, 71, 121, 123 e 138 della Costituzione, nonché con l'articolo 47 dello statuto della Regione Veneto.

³² A.C. 5947, *Modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di ordinamento federale della Repubblica*, di iniziativa del Consiglio regionale della Toscana.

³³ Nella relazione illustrativa si affermava che «l'avvio del procedimento per l'attribuzione di tale autonomia "particolare" è rimesso all'iniziativa della Regione e rappresenta pertanto una scelta che il testo proposto, tuttavia, non riferisce al solo livello regionale, ma estende all'intero sistema delle autonomie locali. E', infatti, previsto che la definizione delle forme e condizioni di autonomia avvenga d'intesa con gli enti locali (articolo 116, quarto comma), secondo modalità concordate con i medesimi e formalizzate nello Statuto regionale».

dell'architettura del governo territoriale del Paese, nel quale si registrano tendenze di centralismo regionale che hanno reso "diffidenti" gli enti locali rispetto al livello regionale: il riflesso, dunque, è avvertito anche sul versante del regionalismo differenziato e la soluzione della proposta toscana riuscirà a condizionare il testo finale approvato dalle Camere.

Possono trarsi alcune indicazioni complessive, da questa, pur sommaria, disamina. L'impressione è di trovarsi davanti ad un tema probabilmente *secondario* nella riflessione politico-parlamentare sul Titolo V e sul quale, comunque, si era già consolidato, almeno in alcune sue linee di fondo, un consenso politico trasversale, frutto del lavoro della Bicamerale (lo rivela la natura trasversale delle proposte)³⁴. I disegni di legge presentano, quale carattere comune, una richiesta della Regione interessata, con conseguente avvio di un procedimento di negoziazione bilaterale (minoritarie sono le proposte di formule di specialità *calate dall'alto*, senza consultazione regionale); l'attribuzione, di preferenza, ad una fonte legislativa rinforzata della competenza a definire le «forme e condizioni particolari di autonomia», rispetto all'intervento della legge costituzionale per l'approvazione di uno statuto di specialità (scelta che sarà poi molto critica da autorevole dottrina, dopo l'approvazione³⁵); l'intervento – a valle dell'approvazione parlamentare della legge rinforzata – del corpo elettorale regionale, attraverso un *referendum*. Molto in ombra, invece, rimanevano altre questioni: in particolare, il rapporto fra la specialità regionale "storica" e la nuova differenziazione (segnalata dalla oscillante *sedes materiae*, fra l'art. 116 e l'art. 131 Cost.); l'aspetto del procedimento di formazione della proposta regionale e, in particolare, del coinvolgimento delle autonomie locali, affrontato solo nella proposta toscana; il tema del procedimento legislativo da osservare, che si sarebbe dovuto sviluppare nella dialettica fra una pluralità di attori istituzionali, senza però chiarire la disciplina specifica (intervento della legge ordinaria, autonomia statutaria regionale, autonomia regolamentare delle Camere, ecc.). Non si coglie, però, una netta linea di demarcazione fra proposte del Governo, proposte di maggioranza e proposte di opposizione. Al di là di alcune proposte di legge votate al riconoscimento di una specialità diretta ad alcuni territori regionali (Veneto, in particolare) o superare il dualismo specialità/ordinarietà, pare esservi una sostanziale condivisione circa la necessità di

³⁴ Cfr. 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 *Federalismi*, 13, 2003, 3.

³⁵ È nota la dura critica di Leopoldo Elia (L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 18-19), che revocava in dubbio la compatibilità della disposizione con i principi fondamentali della Costituzione, nella parte in cui si deroga alle norme sul riparto di competenza attraverso una fonte subordinata alla Costituzione e alle fonti costituzionali, ferendo così il principio di rigidità costituzionale.

inserire una clausola di asimmetria quanto alle competenze legislative; tuttavia, questo avveniva con una messa a fuoco del rapporto fra questa e le altre disposizioni del Titolo V (in particolare, autonomia finanziaria) apparentemente non ancora approfondita.

3. L'iter di approvazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

L'iter dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 merita di essere brevemente ricostruito³⁶. La vicenda dell'esame parlamentare, infatti, ha inciso significativamente sulla qualità dei lavori preparatori a disposizione e, in definitiva, sull'esito del processo decisionale. La considerazione di questo aspetto costituisce un presupposto ineludibile da affrontare, secondo le indicazioni di metodo sviluppate in apertura del lavoro.

Il rapporto fra la fase istruttoria in I Commissione – Affari costituzionali e la fase di discussione in Aula, nonché lo sviluppo del procedimento di revisione costituzionale fra i due rami del Parlamento si è rivelato assai problematico. La scelta di procedere alla revisione delle norme del solo Titolo V ha avuto diverse spiegazioni. La più convincente è che, in assenza di un sostanziale accordo sulla riforma dell'intera Parte seconda della Costituzione, l'allora maggioranza parlamentare di centro-sinistra intendesse intraprendere una iniziativa politicamente forte in tema di riassetto delle autonomie regionali e locali, così da non lasciare il tema presidiato dalle sole forze politiche del centro-destra e, in particolare, dalla Lega Nord (magari aprendo la via ad una possibile alleanza elettorale). Se la legge costituzionale sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo regionale ordinaria (legge costituzionale n. 1 del 1999³⁷) e la legge costituzionale concernente l'autonomia statutaria delle Regioni a statuto speciale (legge costituzionale n. 2 del 2001³⁸) erano state approvate col consenso di maggioranza e opposizione, la legge costituzionale n. 3 del 2001, invece, veniva approvata col concorso della sola maggioranza parlamentare, con uno scarto ridottissimo di voti, tantoché si procederà al referendum confermativo, richiesto anche dai parlamentari della maggioranza medesima, nell'ottobre del 2001³⁹. Si tratterà – come è stato scritto efficacemente scritto – di un *peccato*

³⁶ Cfr., per alcune indicazioni sul punto, A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 57 ss.

³⁷ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*; cfr., sul particolare consenso della riforma, M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 46.

³⁸ Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*.

³⁹ Il 13 marzo 2001 furono depositate nella cancelleria della Corte di Cassazione due richieste di referendum, sottoscritte, rispettivamente, da 102 senatori dell'opposizione e da 77 Senatori della maggioranza. L'Ufficio Centrale per il Referendum lo dichiarava ammissibile, con ordinanza emessa il 22 marzo 2001. Il referendum popolare confermativo della legge costituzionale si teneva il 7 ottobre 2001.

originale, in grado di marchiare il destino del futuro regionalismo italiano⁴⁰, che sarà ostaggio delle rivendicazioni reciproche e delegittimanti delle due parti politiche, avvicendatesi nel ruolo di maggioranza parlamentare con l'avvio della XIV legislatura.

L'*iter* – come si diceva – rivelava la difficoltà politica in cui si procedeva all'approvazione della riforma. La prima lettura della Camera dei deputati, in sostanza, esauriva tutta la discussione su possibili modifiche al testo, in uno scenario di crescente opposizione. Il passaggio al Senato in prima lettura (17 novembre 2000) non registrava alcuna modifica apportata al testo deliberato dalla Camera; anzi, in una discussione abbastanza frettolosa⁴¹, si fronteggiavano ancora più aspramente la posizione della maggioranza e delle opposizioni (il centro-destra proponeva – dopo aver proposto circa mille emendamenti – una sorta di *decalogo* di modifiche da apportare all'intera Parte II della Costituzione, che non saranno accolte, in un clima conflittuale, nel quale la maggioranza alimentava l'accusa di voler prolungare il processo di riforma per non farlo terminare la fine della legislatura⁴²). Pertanto, il riferimento ai lavori del Senato per indagare i contenuti del provvedimento appare, tutto sommato, non rilevante, essendosi limitato a confermare, senza emendamenti, l'esito della deliberazione adottata, in prima lettura, della Camera⁴³. La seconda deliberazione avveniva, alla Camera dei deputati, il 28 febbraio 2001 e, al Senato, l'8 marzo 2001.

L'attenzione di questo lavoro sarà, pertanto, concentrata sui lavori della Camera, in prima lettura.

La I Commissione Affari costituzionali iniziava l'esame dell'A.C. 4462 – unificato con molti altri – il 14 aprile 1999 e interrompeva l'esame del testo unificato elaborato da un Comitato ristretto ed adottato nella seduta del 27 ottobre 1999, deliberando il mandato ai relatori a riferire favorevolmente l'11 novembre 1999, con inizio della discussione in Aula immediatamente dopo, il 12 novembre 1999. In Commissione si registrava un clima di sorpresa, condiviso tra maggioranza e opposizione, rispetto alla decisione della Conferenza dei

10.438.419 voti, pari al 64,2 per cento dei votanti, si espressero a favore della legge costituzionale, a fronte di 5.819.187, pari al 35,8 per cento, di voti contrari. 8; sul referendum, cfr. G. RAZZANO, *Il referendum costituzionale sulle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Giur. it.*, 2001, 24.

⁴⁰ Così I. RUGGIU, *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in S. SICARDI – M. CAVINO – L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, Il Mulino, 422.

⁴¹ L'A.S. 4809, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, era esaminato, in prima lettura al Senato, in 1° Commissione – Affari costituzionali dal 3 ottobre al 9 novembre 2000, nell'arco di dieci sedute; l'esame in Assemblea si svolgeva fra il 10 ed il 17 novembre.

⁴² Cfr. Senato della Repubblica, seduta n. 950, 10 novembre 2000 (intervento del sen. Cabras).

⁴³ Cfr. A. CARIOLA – F. LEOTTA, Art. 116, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 2179 ss.

Presidenti di gruppo di procedere all'immediata discussione in Aula del testo elaborato dal Comitato ristretto, senza aver concluso l'esame degli emendamenti al testo, nonostante si trattasse di un disegno di legge costituzionale così rilevante⁴⁴. La decisione era comprensibile, però, alla luce di quanto detto in precedenza: se, infatti, l'obiettivo era il completamento del procedimento di revisione prima delle elezioni del 2001, occorre che l'*iter* si perfezionasse, ai sensi dell'art. 138 Cost., entro la primavera di quell'anno, tenendo conto dell'inevitabile impatto sull'andamento dei lavori delle sessioni di bilancio nei due rami del Parlamento. In realtà, fra la chiusura della discussione generale in Assemblea (26 novembre 1999), con le repliche del relatore, e l'avvio dell'esame dell'articolato (19 settembre 2000) passeranno molti mesi, nel corso dei quali l'attività istruttoria, limitata all'elaborazione di alcuni emendamenti, sarà condotta esclusivamente dal Comitato dei nove (in regime di sostanziale assenza di pubblicità⁴⁵), in un regime non conflittuale fra i gruppi parlamentari. Nel frattempo, avrebbero visto la luce altre leggi costituzionali⁴⁶ ed è ragionevole ritenere che l'approvazione della più ampia riforma costituzionale della storia repubblicana – quale è stata la riforma del Titolo V Cost. – sia stata posticipata non solo per ragioni di obiettiva complessità del testo ma anche in quanto divisiva politicamente, probabilmente al fine di provare a costruire le condizioni per una approvazione non a maggioranza (intento che non sarà coronato da successo, come noto).

Da questa breve ricostruzione, pertanto, emerge la ragione della sostanziale *poverità* dei lavori preparatori della riforma del Titolo V, strozzati nell'istruttoria in Commissione e condotti a ritmi singhiozzanti nella fase assembleare, con una accelerazione nel corso dell'autunno del 2000 (autorevole dottrina li definirà «non (...) certo illuminanti⁴⁷»). La discussione generale in Aula⁴⁸, in particolare, vedeva la stigmatizzazione della ridottissima presenza di parlamentari, nonostante la rilevanza del tema (gli interventi, oltre quello dei relatori e del Governo, si limitano a quelli della Lega Nord, contraria alla proposta nel complesso in quanto non "federalista"). Pertanto, dalla ricostruzione dei lavori si

⁴⁴ I Commissione - Resoconto di giovedì 11 novembre 1999, pp. 14 ss.

⁴⁵ Sulla lunghezza dei lavori nel Comitato dei nove, si può vedere l'intervento della Presidente della I Commissione – Affari costituzionali, on. Russo Jervolino che ne ricostruisce i lavori – in polemica con l'opposizione - nella seduta n. 773 del 19/10/1999, p. 67.

⁴⁶ È un periodo di significativo *reformismo* costituzionale la fine della XIII legislatura: legge Costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, *Inserimento dei principi del giusto processo nell' articolo 111 della Costituzione*; legge Costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1, *Modifica all' articolo 48 della Costituzione concernente l' istituzione della circoscrizione Estero per l' esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all' estero*; legge Costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*.

⁴⁷ A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 60.

⁴⁸ Alla discussione generale saranno dedicate quattro sedute nel 1999 (12, 15, 19 e 20 novembre 1999).

comprende sia perché il testo scritto non risulti chiaro nella sua formulazione letterale⁴⁹ sia la ragione per la quale la volontà del legislatore non è pienamente ricostruibile con certezza. Dai resoconti sommari dei lavori in Commissione o dal processo verbale in Aula (nonché dai relativi allegati) si rilevano spesso alcuni passaggi interrotti o non esplicitati o rendicontati (ad es., l'attività fondamentale del Comitato dei nove), cosicché la *ratio* di alcune scelte non è immediatamente ricostruibile. Si aggiunga che la schermaglia politica fra i due schieramenti finiva per esasperare talune argomentazioni sostenute dalle diverse parti politiche, estremizzando posizioni e rendendo alcune votazioni semplicemente «di bandiera»⁵⁰.

Sul tema di interesse di questo lavoro, il testo unificato elaborato in Comitato ristretto, dalla I Commissione Affari costituzionali⁵¹ prevedeva, all'art. 131 Cost., l'aggiunta di due commi:

«Forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117, possono essere stabilite anche per altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata, ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

La formulazione appariva – già a prima lettura – non precisa, perché i due commi venivano aggiunti dopo l'elencazione delle Regioni dell'art. 131 Cost., ove si trovano indicate sia le Regioni a statuto ordinario sia le Regioni a statuto speciale. Non si comprendeva, infatti, il riferimento alle «altre Regioni» (altre, rispetto a quali? Alle Regioni a statuto speciale, disciplinate però all'art. 116 Cost.?). In realtà, rileggendo le proposte ed i disegni di legge presentati all'epoca, si può annotare come diverse fra esse (a partire da quella del Governo), inserissero la clausola di differenziazione proprio all'interno dell'art. 131 Cost., limitandone però l'operatività alle sole Regioni a statuto ordinario. Quella *sedes materiae* intendeva dare una importante indicazione interpretativa: infatti, la limitazione alle sole Regioni a statuto ordinario e, per altro verso,

⁴⁹ Richiama gli «evidenti difetti di formulazione» dell'art. 116, terzo comma, Cost. A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, Il Mulino, 2018, 329.

⁵⁰ Cfr., sul punto, le osservazioni di L. PESOLE, *L'intenzione del legislatore costituente*, cit., spec. 167 ss.

⁵¹ Il testo è disponibile quale allegato 2 al resoconto della I Commissione - Mercoledì 13 ottobre 1999.

la “divisione” fra regionalismo speciale (art. 116 Cost.) e regionalismo ordinario (ancorché differenziabile) in due disposizioni, voleva probabilmente sottolineare le diverse *ratio*, di tipo storico ma anche di tipo sistematico, poste alla base dei due istituti. La proposta della Commissione, inoltre, escludeva tutte le materie di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117), limitando l’operatività della clausola esclusivamente alle materie di competenza concorrente o residuale e prevedeva un’iniziativa regionale quale presupposto necessario per l’attivazione della procedura, nel rispetto dei principi di cui all’art. 119 Cost.

Nel corso dell’esame parlamentare in Aula, tuttavia, la Commissione presentava un emendamento che sostituiva integralmente l’originaria proposta del testo unificato, nella parte dedicata alle autonomie speciali (art. 4), e non l’art. 131 Cost. L’emendamento⁵² prevedeva che:

«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere m) [istruzione universitaria], q) [tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali] e i) [giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale], limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, possono essere attribuite ad ogni regione, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la regione interessata».

Si trattava, come evidenziò il dibattito parlamentare, di una proposta che, sostituendo l’art. 116 Cost. *in toto*, finiva per cancellare di fatto le Regioni a statuto speciale. Si rese così necessaria una riformulazione dell’emendamento – ottenuta tramite un dibattito a proposito di un sub-emendamento presentato dai deputati Boato e Paissan, poi non votato in quanto accolto dalla Commissione, con la nuova riformulazione⁵³ – che lo trasformasse da sostitutivo dell’art. 116 Cost. in aggiuntivo di un comma⁵⁴, dopo i primi due commi concernenti le Regioni a statuto speciale.

In questo caso, l’espressione *altre Regioni* avrebbe indicato quelle diverse dalle Regioni a statuto speciale, sancendone così l’esclusione di quest’ultime – almeno così pare di evincere dalla lettura dei lavori parlamentari –

⁵² Questo il testo dell’emendamento 4.31, presentato dalla Commissione, così come riportato nell’allegato seduta n. 773 del 19/9/2000 (allegato A).

⁵³ Subemendamento 0.4.31.18, Boato-Paissan,

⁵⁴ Questo il testo dell’emendamento 4.31, presentato dalla Commissione in una nuova formulazione, così come riportato nell’allegato seduta n. 774 del 20/9/2000

dall'orizzonte della differenziazione⁵⁵.

Da un intervento parlamentare (on. Boato), si apprende che la riformulazione era stata concordata in sede di Comitato dei nove e che, sulla stessa, si era registrato «un larghissimo consenso, anche da parte dell'opposizione. L'ipotesi delle ulteriori forme di specialità, da riconoscersi ad altre regioni su alcune materie, era stata quindi condivisa⁵⁶». Si tratta di un riferimento importante, che apre uno squarcio sui lavori del Comitato, nel corso dei lavori assembleari. Ed in effetti l'emendamento della Commissione veniva approvato con il voto favorevole della maggioranza e l'astensione di grande parte dell'opposizione⁵⁷. Alcune questioni emerse nella discussione – complessivamente frettolosa sul tema – meritano però di essere ricordate, per la loro attinenza con l'attualità.

3.1 Gli ambiti materiali di differenziazione

In primo luogo, veniva posta una questione procedurale sulla necessaria priorità, nell'esame parlamentare, della formulazione dell'art. 117 Cost. rispetto a quella dell'art. 116 Cost. La questione veniva accolta dalla presidenza della Camera, su concorde parere della presidenza della I Commissione e dei relatori di maggioranza⁵⁸. Essendo identificati gli ambiti nei quali le forme e condizioni particolari di autonomia potevano essere stabilite attraverso il richiamo agli elenchi di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., sembrò condivisibile che di tali elenchi si dovesse discutere in via preliminare. A partire da quest'ultimi, si sarebbe potuto poi definire quali oggetti individuare ai fini della differenziazione. Ne risultava, quindi, che la discussione sulla revisione dell'art. 116 Cost. venisse posticipata all'approvazione della novella all'art. 117 Cost.

In realtà, l'evento procedurale mostra un elemento che può aiutare a

⁵⁵ Cfr., proprio con riferimento ai lavori preparatori, su questo tema, D. GIROTTO, *La configurazione della potestà legislativa regionale "differenziata" e la "tenuta" dei principi di unità ed eguaglianza*, in C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 525.

⁵⁶ Cfr. intervento dell'on. Boato, seduta n. 773 del 19/9/2000, p. 70.

⁵⁷ Votazione nominale n. 73 del 21 settembre 2000: presenti 421; votanti 265; astenuti 156; maggioranza 133; favorevoli, 249; contrari: 16.

⁵⁸ Cfr. l'intervento dell'on. Calderisi, seduta n. 774 del 20/9/2000, pp. 23-24, il quale affermava: «(...) desidero porre una questione di natura procedurale, ma differente da quella testé affrontata. Il contenuto dell'emendamento 4.31 della Commissione fa riferimento all'articolo 117 della Costituzione, proponendo ulteriori riforme, quasi delle eccezioni: ma noi dobbiamo ancora discutere il testo dell'articolo 117. L'emendamento recita: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere m), q) e i)» e così via. Su tutti questi aspetti, però, noi dobbiamo ancora deliberare, perché le modifiche all'articolo 117 sono contenute nel successivo articolo 5 del provvedimento. Non sarebbe allora logico procedere prima all'esame dell'articolo 5 e poi affrontare le ulteriori questioni che fanno riferimento all'articolo 117? Come si fa a discutere «Ulteriori forme e condizioni particolari», se non è stato stabilito qual è il testo dell'articolo 117?»

spiegare una certa difficoltà interpretativa dell'art. 116, terzo comma, Cost. Quest'ultima disposizione, infatti, è stata approvata, in un singolare e complesso *stop-and-go* rispetto alla nuova formulazione dell'art. 114 ed all'elencazione delle materie di competenza statale e regionale, ma in anticipo rispetto al complesso della modifica delle altre disposizioni novellate dalla legge costituzionale n. 3/2001, a partire dal nuovo art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria (di cui si esige il rispetto dei soli "principi", e non della formulazione puntuale) o dell'art. 120 Cost. in tema di poteri sostitutivi o, ancora, dell'art. 11, concernente l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Detto altrimenti, l'art. 116 Cost., pur essendo sul piano logico e giuridico un *posterius* rispetto alle condizioni di diritto comune previste per tutte le Regioni, al contrario, è stato inserito nell'intelaiatura della riforma costituzionale *in divenire*, in un momento in cui i contorni – specialmente dell'autonomia finanziaria – non erano ancora stati definiti dalla Camera⁵⁹. Letta in questa prospettiva più generale, la vicenda procedimentale e liquidata in alcuni scambi di opinione, ripropone tutto lo scenario del rapporto esistente fra art. 116 Cost. e art. 117 Cost., proprio in termini di regola/eccezione⁶⁰.

Peraltro, si percepiva pure che il richiamo alle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., già all'epoca, non poteva essere considerato come elencazione formale di per sé esaustiva, ma si preconizzava la sua dimensione *vivente*, attraverso la giurisprudenza costituzionale nel corso di più di vent'anni di faticosa attività interpretativa sulle materie⁶¹. Cosicché la reale consistenza del trasferimento avrebbe potuto essere apprezzata solo sulla base di ciò che l'intesa e la legge rinforzata di approvazione avrebbero ritenuto effettivamente devolvibile sul piano della competenza legislativa, non apparendo plausibile *sic et simpliciter* un trasferimento totalizzante⁶². Da un lato, quindi, emergeva già il tema dei limiti impliciti alla differenziazione, intesi come impossibilità di attribuire integralmente una materia, pur esplicitamente evocata nel testo costituzionale, alla competenza legislativa regionale⁶³. Dall'altro, invece, si manifestava un possibile effetto inverso e paradossale: cioè che la portata dell'art. 117 Cost. potesse essere orientata e delimitata dall'interpretazione e dall'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., considerando ciò avrebbe potuto essere effettivamente attribuito alle Regioni e ciò che, invece, non avrebbe potuto

⁵⁹ Sulle questioni di *metodo* nell'approvazione della riforma, cfr. il dibattito serrato e conflittuale nella seduta n. 773 del 19/10/1999, p. 67.

⁶⁰ Si riprende l'efficace espressione di F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola e eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 689 ss.

⁶¹ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 139.

⁶² Per questo aspetto, cfr. A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., ??

⁶³ Di recente, efficacemente, su questo tema S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi*, 5, 2020, 108 ss.

esserlo⁶⁴ (una sorta di lettura dell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost. attraverso l'art. 116, terzo comma, Cost.). Con la sensibilità attuale, si aggiungerebbe anche il riferimento alla giurisprudenza costituzionale, quale possibile fattore di interpretazione dell'estensione possibile dell'art. 116 Cost.

Per la verità, scorrendo le discussioni parlamentari, l'approfondimento delle singole materie di competenza legislativa esclusiva statale oggetto della possibile differenziazione, quest'ultime risultava assai scarso o, addirittura nullo (come per la competenza in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)⁶⁵.

In particolare, il lettore, a distanza di tempo, rimane colpito dal fatto che la lett. *m*) originaria (oggi lettera *n*) venisse ridefinita, per effetto di un emendamento della Commissione⁶⁶, come «norme generali sull'istruzione», a fronte della denominazione iniziale di «istruzione universitaria». Il *nomen* «norme generali sull'istruzione» era stato proposto nell'elencazione delle materie di competenza esclusiva, con lo scopo precipuo di richiamare l'art. 33, secondo comma, Cost.⁶⁷, così da radicare una competenza certa in capo allo Stato a proposito della definizione di assetti comuni per tutto il Paese. Una siffatta scelta di mutamento dell'oggetto della materia non determinava, però, alcun effetto sulla formulazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che sempre alla medesima lettera continuava a riferirsi. Con ciò pareva aprirsi un cortocircuito fra l'ascrizione di una competenza come *essenzialmente* statale (addirittura radicata nella Parte I Cost., nelle intenzioni dei proponenti) e, del pari, la sua possibile devoluzione – entro limiti da stabilire con la legge rinforzata, ma teoricamente totali – alle Regioni che accedevano alla *differenziazione*. Di questo, però, pare sorprendentemente non esservi traccia all'interno degli atti parlamentari.

Sempre con riferimento agli ambiti oggettivi nei quali le «forme e condizioni particolari di autonomia» possono realizzarsi, merita una sottolineatura anche l'attenzione posta nel dibattito parlamentare al tema della «giustizia di pace», la cui organizzazione potrebbe essere attribuita alle Regioni in regime di differenziazione. Si tratta di un aspetto che era posto in rilievo in alcuni apprezzabili

⁶⁴ Evidenzia la relazione esistente fra artt. 116 e 117 Cost. e la potenzialità del rapporto, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, A. MASTROMARINO (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009, 27 ss.

⁶⁵ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 670, a giudizio del quale «non furono spiegate le ragioni per cui erano state scelte quelle materie di competenza esclusiva dello Stato».

⁶⁶ Si trattava dell'emendamento 5. 335 della Commissione, approvato nella seduta n. 774 del 20/9/2000.

⁶⁷ Cfr. l'intervento dell'on. Cerulli Irelli e dell'on. Luigi Berlinguer, seduta n. 774 del 20/9/2000, rispettivamente a pag. 122-123 e 104 del resoconto stenografico. f

passaggi parlamentari⁶⁸. Nel corso della discussione, infatti, furono sollevate alcune obiezioni sul *sensu* da attribuire a questa competenza legislativa, ponendo la questione di una “sottovalutazione” della questione, in quanto in grado di incidere sia sul Titolo IV della Costituzione sia, più in generale, sull’accesso alla tutela giurisdizionale e sul principio di eguaglianza. Ben avrebbe potuto aversi – si ragionava – che, in ciascuna Regione *differenziata*, si desse vita ad una struttura organizzativa in grado di modificare sensibilmente le forme di tutela giurisdizionale di ciascun cittadino (ad es., un giudice di pace accentrato nel solo capoluogo regionale, in Regioni molto estese, avrebbe limitato la possibilità di accesso).

Per questo – in un clima di non particolare attenzione, per la verità – era posta l’esigenza di dare una interpretazione assolutamente restrittiva dell’espressione costituzionale «limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace», da riferirsi esclusivamente all’individuazione dei soli servizi di supporto logistico e nulla di più⁶⁹. Eppure questa interpretazione riduttiva stride con la *ratio* della previsione, poiché il risultato auspicato nel dibattito parlamentare ben si sarebbe potuto raggiungere attraverso l’art. 118, u.c. Cost., attribuendo le relative funzioni amministrative alle Regioni (tutte o parte di esse, in base al principio di differenziazione). Peraltro, un certo margine di incertezza sul tema era generato dal fatto che la proposta di testo unificato della Commissione prevedesse (art. 11), all’art. 128 Cost., l’istituzione, presso ogni Regione, di Consigli regionali di giustizia, con competenze tutt’altro che trascurabili⁷⁰. La proposta, però, decadde anche per effetto del parere approvato dalla II Commissione - Giustizia della Camera, in sede consultiva sul testo della Commissione. Tale parere – pur non facendo riferimento direttamente al regionalismo differenziato (poiché il testo-base non prevedeva questa materia, come visto) ma al “nuovo” art. 128 Cost. – sottolineava l’esigenza di «una legislazione unitaria nel settore della giustizia risulta ancor più evidente, nel momento in cui il legislatore ordinario si appresta ad attribuire al giudice di pace competenza anche per il settore penale nonché una più ampia competenza per

⁶⁸ Ricostruisce il dibattito parlamentare S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l’organizzazione della giustizia di pace*, in *Forum costituzionale*, 25 maggio 2004. Cfr., anche, dello stesso, A., *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3*, cit., 671 ss.

⁶⁹ In tal senso, cfr. l’intervento dell’on. Benedetti Valentini e dell’on. Scoca, Seduta n. 775 del 21/9/2000, pp. 54-55.

⁷⁰ L’art. 11 del testo-base prevedeva che «la legge dello Stato istituisce, presso ciascuna Regione, il Consiglio regionale di giustizia. I Consigli sono composti dai rappresentanti dei giudici di pace, degli avvocati e degli enti locali. Spettano al Consiglio regionale di giustizia, secondo le norme dell’ordinamento giudiziario, le nomine e le revoche, le assegnazioni, i provvedimenti disciplinari e gli altri provvedimenti concernenti lo stato dei giudici di pace, nonché l’organizzazione e il funzionamento degli uffici dei giudici di pace. Gli uffici dei giudici di pace, la loro circoscrizione e la relativa pianta organica sono individuati dalla legge regionale. Gli altri uffici giudiziari sono istituiti e soppressi con le modalità stabilite con legge dello Stato, sentita comunque la Regione interessata».

il settore civile⁷¹». La dottrina che si è occupata del tema ha evidenziato la problematicità della formula costituzionale⁷², sebbene la prassi non abbia posto, per il momento, grosse questioni applicative⁷³.

Nel complesso, però, bisogna constatare come la questione – per quanto rilevante – venisse chiusa dalla Presidenza della Camera con la scelta di procedere comunque al voto dell'emendamento della Commissione, in quanto mancante ogni accordo a riformulare il testo⁷⁴.

3.2 Gli aspetti procedurali

Ma ciò che sorprende di più – alla luce del dibattito degli ultimi dieci anni almeno – è la scarsa attenzione che, dai lavori preparatori, emerge per gli aspetti procedurali dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. In effetti, (solo) al termine dei lavori assembleari che portavano all'approvazione dell'emendamento della Commissione che riscriverà il terzo comma, emergeva, in alcuni interventi, la preoccupazione per la rilevanza dei profili procedurali. In particolare, l'elemento che veniva colto dall'opposizione, almeno inizialmente, era il rischio di una eccessiva discrezionalità del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare nella stipula dell'intesa e, successivamente, nell'approvazione delle leggi rinforzate, che avrebbero potuto avere esiti e

⁷¹ II Commissione Giustizia, seduta del 9 novembre 1999, p. 85.

⁷² Secondo S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, cit., «(...) la devoluzione possibile in base all'art. 116, comma 3, Cost. non può essere limitata alla logistica e al mero arredo degli uffici. Da un esame del quadro normativo relativo alla giustizia di pace, può ragionevolmente desumersi che, sotto il termine "organizzazione" rientrano: a) la presenza del giudice di pace nel territorio, ovvero la dislocazione delle sedi e degli uffici; b) i requisiti di nomina dei giudici di pace; c) il procedimento per la nomina; d) la formazione dei giudici di pace; e) l'organizzazione degli uffici del giudice di pace e quella degli uffici di supporto. In questo ambito, sembra logico ritenere che spetti allo Stato fissare principi che assicurino l'indipendenza e l'autonomia del giudice di pace, non derogabili dalla legge regionale, così come la parità di accesso alla giustizia dei cittadini. La legge dello Stato, pertanto, dovrebbe disciplinare i requisiti minimi di nomina o di elezione, l'obbligo del tirocinio e la determinazione degli standards, per garantire una omogeneità nella formazione della figura, e la procedura per il conferimento degli uffici giurisdizionali. Per quanto non espressamente riconducibile a questi aspetti, come la dislocazione degli uffici, gli organici, le modalità di selezione dei giudici di pace, l'organizzazione dei tirocini, la strutturazione degli uffici e dei relativi mezzi, ecc., possono essere rimessi alla legge regionale». Più restrittivo l'orientamento di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 175, che fa rientrare nella competenza – più coerentemente coi lavori preparatori – i soli profili "organizzativi" e non anche quelli funzionali degli uffici del giudice di pace, ricomprendendo fra quest'ultimi i poteri di nomina dei magistrati (inclusa la possibile elezione).

⁷³ Se si guardano i testi delle pre-intese stipulate nel 2017, alcuna di esse fa riferimento alla materia. La bozza di intesa fra Governo e Regione Veneto (datata 25 febbraio 2019 e reperibile all'indirizzo <https://www.affariregionali.it/media/433210/intesa-con-veneto-parte-generale-concordata-25022019.pdf>) faceva riferimento ad una eventuale competenza regionale in tema di giustizia di pace « limitatamente all'individuazione dei circondari» (art. 2, c.1, lett. a)).

⁷⁴ Seduta n. 775 del 21/9/2000, p. 55, intervento del Presidente della Camera che afferma che «(...) l'onorevole Benedetti Valentini ha posto un problema, sottolineato anche dall'onorevole Migliori, ma i colleghi hanno chiesto di votare, per cui significa che non sono d'accordo».

contenuti differenti per ragioni politiche, agevolando le Regioni omogenee politicamente al Governo nazionale ed ostacolando o rallentando quelle di segno politico diverso. Ciò sarebbe potuto avvenire tramite una non presa in considerazione dell'intesa, o un rallentamento nell'istruttoria della stessa o, addirittura, nel suo stravolgimento in sede di presentazione del disegno di legge da parte del Governo o di esame parlamentare.

La proposta che veniva segnalata era di recuperare sul piano procedurale alcuni elementi di garanzia o di valutazione oggettiva dell'iniziativa regionale. Emergeva, a questo proposito, la proposta di «una legge ordinaria che specifichi come si esplica l'iter procedurale o che comunque introduca criteri di oggettività che non sono presenti nel testo al nostro esame. Questo è l'elemento di preoccupazione che offriamo alla valutazione della Commissione⁷⁵». Una risposta – proveniente dalle file della maggioranza – argomentava che una legge di attuazione fosse senz'altro possibile (anche se, pare di capire, non *necessaria*⁷⁶), ma che già il regolamento della Camera dei deputati contenesse sufficienti disposizioni concernenti ruolo ed effetti dell'intervento della Commissione bicamerale per le questioni regionali e che si potesse mutuare, per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., la procedura di approvazione dei vecchi statuti regionali *ante* riforma del 1999 (ossia, con approvazione o reiezione in blocco, senza possibilità di emendamento)⁷⁷, suscitando però alcune vivaci osservazioni a proposito del ruolo del Parlamento⁷⁸.

L'impressione che si può trarre da questo breve scambio parlamentare è che, pur nella sottovalutazione dell'aspetto procedimentale, non si escludesse affatto l'intervento di una fonte attuativa, ma che quest'ultima avrebbe dovuto essere necessariamente composita, data dall'*intarsio* fra l'intervento legislativo e le fonti regolamentari di ciascuna Camera. Non si faceva alcun riferimento – salvo errore – alle procedure per l'approvazione dei disegni di legge di approvazione delle intese e degli accordi ai sensi dell'art. 8 Cost., che hanno costituito, nel dibattito più recente, il parametro costituzionale di riferimento più richiamato⁷⁹ (a partire dalle pre-intese del 2018). L'orizzonte nel quale si muoveva questo dibattito era, però, non tanto la tutela del ruolo delle Camere (che sembrano nell'opinione generale chiamate ad un ruolo di mera approvazione del contenuto dell'intesa, senza possibilità di innovazioni), quanto la tutela dell'iniziativa di ciascuna Regione rispetto ad atteggiamenti ostruzionistici

⁷⁵ Intervento dell'on. Migliori, seduta n. 775 del 21/9/2000, p. 54.

⁷⁶ Cfr., in dottrina, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, 144 ss.

⁷⁷ Intervento dell'on. Boato, seduta n. 775 del 21/9/2000, p. 54-55.

⁷⁸ Intervento dell'on. Fontan, seduta n. 775 del 21/9/2000, p. 55-56.

⁷⁹ Si tratta di un tema già posto, dopo l'approvazione della riforma, da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 153 ss.

delle maggioranze parlamentari e del Governo e rispetto ad eventuali modifiche che avrebbero potuto essere introdotte in sede parlamentare⁸⁰.

Da qui emergeva la necessità di adottare una procedura *ad hoc* per definire condizioni e forme dell'autonomia⁸¹. Per altro verso, gli esponenti della Lega sostenevano l'esigenza di non rimettere la differenziazione alla fonte legislativa statale rafforzata, ma direttamente all'autonomia statutaria della Regione: una volta definito il perimetro delle materie, sarebbe spettato a ciascuna Regione definire *se, quando e come* usufruire della clausola di possibile maggior allargamento dell'autonomia⁸². A ben vedere, la proposta di legge approvata nella XIV legislatura - c.d. *Devolution* - avrebbe mirato proprio ad abrogare l'art. 116, terzo comma, Cost. sul presupposto che non si potesse rimettere alle contingenti maggioranze politiche né l'ambito di autonomia di spettanza di ciascuna Regione né il modo per conseguirlo, ma si dovesse lasciare a ciascuna di esse la scelta su come esercitare gli spazi di autonomia legislativa, arrivando poi ad attribuire direttamente in Costituzione alcune competenze specifiche

⁸⁰ Cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 114.

⁸¹ Si tratta dell'emendamento 4.24, presentato dai deputati Calderisi e Taradash (non approvato), che prevedeva che all'articolo 116 della Costituzione si aggiungessero, in fine, i seguenti commi:

«L'Assemblea di ciascuna Regione può promuovere, con deliberazione assunta a maggioranza assoluta, l'estensione della propria autonomia secondo forme e condizioni particolari, nell'ambito delle quali può essere attribuita alla potestà legislativa della Regione stessa la disciplina delle seguenti materie:

- a) ordine pubblico e sicurezza;
- b) ordinamento civile e penale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province;
- c) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province;
- d) poste e telecomunicazioni;
- e) tutela del risparmio e mercati finanziari;
- f) istruzione, università e professioni;
- g) ricerca scientifica e tecnologica;
- h) trattamenti sanitari, tutela della salute e controllo delle sostanze alimentari;
- i) tutela e sicurezza del lavoro;
- j) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- k) protezione civile;
- l) ordinamento sportivo.

Il testo deliberato dall'Assemblea regionale è trasmesso al Parlamento ed esaminato da una speciale Commissione formata da un uguale numero di componenti delle due Camere, nominati dai rispettivi Presidenti in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in ciascuna di esse. Alle sedute della Commissione partecipa una delegazione dell'Assemblea regionale, la cui composizione è determinata dall'Assemblea stessa contestualmente all'approvazione della deliberazione di cui al settimo comma. La Commissione elabora entro tre mesi il testo definitivo, che può consentire allo Stato di determinare con legge i principi fondamentali nelle materie indicate nelle lettere a), b), c), d) ed e) del settimo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Qualora la delegazione esprima il proprio accordo su tale testo, lo stesso è sottoposto alla popolazione della Regione mediante referendum ed è approvato se ottiene il voto favorevole della maggioranza dei cittadini iscritti nelle liste elettorali. Il testo approvato è ratificato con legge dalle Assemblee delle Camere».

⁸² Intervento dell'on. Fontan, seduta n. 775 del 21/9/2000, p. 56.

definite come “esclusive” regionali⁸³.

Si trattava di una interessante prospettiva – la tutela dell’aspettativa della Regione che ne faccia richiesta rispetto al potere del Governo in sede di stipula dell’intesa o della maggioranza parlamentare, in sede di approvazione parlamentare – che risentiva, all’evidenza, del clima di contrapposizione politica che, all’epoca, si avvertiva fra potere centrale e alcune Regioni a guida di centro-destra e che si rifletteva nella conflittualità fra maggioranza e almeno una parte dell’opposizione parlamentare. È un tema la cui importanza – così pare a chi scrive – si è apprezzabilmente ridotta, a favore invece di una declinazione del procedimento maggiormente attento ad un coinvolgimento parlamentare precoce ed all’assicurazione di condizioni di trasparenza e conoscibilità dello stesso, quasi come se i rapporti di forza fra centro e periferia si fossero invertiti (occorrerebbe, cioè, tutelare maggiormente il Parlamento a fronte di richieste “forti” di Regioni politicamente ed economicamente trainanti; senz’altro la forte legittimazione popolare dei Presidenti delle Giunte regionali, grazie all’elezione diretta prevista in tutti gli statuti, assicura alle iniziative assunte dalle Regioni una “forza” politica notevole).

Nella prassi, probabilmente, un tentativo di rispondere a questa esigenza di “certezza” delle Regioni è stato rappresentato dalle c.d. *pre-intese*⁸⁴ – che hanno fatto la loro comparsa sul finire della XVII legislatura – le quali hanno rappresentato, nell’assenza di sostanziali riferimenti sul piano della procedura da seguire, un tentativo di perimetrare oggetto e procedimento da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. da parte di Stato e Regioni, costituendo una sorta di linea-guida, priva di valore giuridico, ma in grado di generare *affidamento* in ciascuna delle parti circa il contegno futuro da tenere, sia nel merito sia nella procedura.

Questo angolo visuale si ricollegava, nel dibattito della XIII legislatura, anche agli effetti che l’istanza regionale avrebbe potuto avere sul complesso delle altre Regioni e sulle Regioni a statuto speciale. Sul primo aspetto – rapporto fra Regioni differenziate e altre Regioni – uno dei relatori chiariva, a fronte di taluni dubbi paventati da alcuni parlamentari, che la finalità perseguita con la disposizione costituzionale era che ciascuna Regione potesse aprire una trattativa autonoma rispetto alle altre e che l’intesa dovesse essere raggiunta da ciascuna Regione separatamente, così come l’approvazione parlamentare della legge rinforzata dovesse avvenire *singulatim*. In sostanza, dai lavori preliminari, si rileva l’esclusione di trattative collettive o generalizzate, così come si dà per

⁸³ Per una lettura delle diverse iniziative riformatrici fra XIII e XIV legislatura, fra i molti, si rinvia a S. AGOSTA, *L’infanzia “difficile” (... ed un’incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3*, cit.,

⁸⁴ *Ex multis*, si rinvia a 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.diritregionali.it, 2, 2018.

pacifico che gli effetti di una trattativa fra Stato ed una Regione possano essere fatti ricadere su una Regione che non vi abbia preso parte sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale. Quest'ultima notazione introduce all'altro tema che costituisce un *fil rouge* dei lavori preparatori sull'art. 116, terzo comma, poiché una comparazione fra i margini di autonomia teoricamente conseguibili dalle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost. e quelli costituzionalmente assicurati dagli statuti speciali percorre, seppure sottotraccia, l'intera discussione alla Camera dei deputati, senza pervenire ad una soluzione *di scenario*⁸⁵. In sostanza, l'art. 116, terzo comma, Cost. fa la sua epifania *giustapponendosi* ai primi due commi della stessa disposizione, ma senza che si evinca una chiara risoluzione del rapporto esistente, in una sorta di una logica *di rincorsa*, di cui l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 è ambigua espressione.

3.3 I “silenzi” dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Colpiscono, in verità, nella rilettura dei lavori preparatori, tre *silenzi*: quello sul referendum confermativo, quello sulla modalità di “coinvolgimento” degli enti locali e, infine, quello sul rispetto dei “principi” dell'art. 119 Cost.

La scomparsa nell'emendamento aggiuntivo della Commissione della previsione del referendum confermativo, da tenersi dopo l'approvazione della legge statale rinforzata sul solo territorio regionale interessato è assai significativa. Pochissimi emendamenti ne ri-proponevano l'introduzione⁸⁶ ma, di fatto, la scelta di non prevederlo non era oggetto di dibattito in Assemblea. Probabilmente l'eliminazione dello stesso era frutto di un accordo politico nell'ambito del Comitato dei nove, in sede di formulazione dell'emendamento aggiuntivo (come si è visto). Il *referendum*, infatti, da elemento che contraddistingueva le proposte legislative in tema di differenziazione, scompariva nella versione finale, salvo poi ricomparire nuovamente nella prassi problematicamente, collocandosi a monte dell'iniziativa regionale. Come ha chiarito la Corte costituzionale, a proposito delle iniziative referendarie promosse dalla Regione Veneto (e Lombardia)⁸⁷, con riferimento al procedimento di differenziazione, il referendum regionale, svolto in conformità alle previsioni statutarie regionali,

⁸⁵ Cfr., sul punto, le critiche note di A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 85.

⁸⁶ Si trattava di emendamenti di diversa provenienza politica: 4.25, presentato dagli onorevoli Orlando, Massa, Crema, Scoca, Boato, Palma (non approvato), quale cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116*, cit., 671; 0.4.31.25, presentato dall'on. Fontan, che proponeva la reintroduzione del «referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi» (non approvato); 4.24, presentato dall'on. Calderisi e Taradash, nel quadro di una riformulazione molto più incisiva della disposizione (vedasi nota 66).

⁸⁷ Ripercorre attentamente la vicenda L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in questa *Rivista*, 3, 2019.

si inserisce come possibile elemento esterno al procedimento di formazione dell'istanza regionale nei confronti dello Stato, in grado di condizionare politicamente quest'ultima, ma del tutto autonomo e separato giuridicamente rispetto al procedimento delineato in Costituzione, il quale non può conoscere alcun stravolgimento per effetto della scelta di tenere un referendum regionale⁸⁸. In dottrina, si è sottolineato come il silenzio della disposizione costituzionale sul referendum possa essere considerato «altamente significativo e debba, per ciò solo, intendersi come segno della volontà di *riservare* le decisioni sulla differenziazione regionale ad un *procedimento mediato* dalle sole istituzioni del circuito politico-rappresentativo (regionale e statale)⁸⁹». E tale silenzio sarebbe viepiù significativo alla luce del fatto che tutte le proposte precedenti, al contrario, lo avevano previsto: di talché se ne potrebbe dedurre che anche un inserimento *ab externo*, senza una previsione costituzionale e come decisione regionale con finalità di solo condizionamento politico, su scelta autonoma della Regione, potrebbe risultare in contrasto con la *intentio* del legislatore dell'epoca. D'altra parte, il silenzio però potrebbe anche avere la valenza di non imporre, ma non per questo di escludere, la celebrazione del referendum regionale, che costituisca un vincolo politico proiettato ad offrire «la cifra dell'impegno che la comunità territoriale è disposta ad accollarsi⁹⁰». In quanto tale, esso si armonizzerebbe con l'impianto complessivo del nuovo Titolo V Cost.

La consultazione degli enti locali, invece, è stata inserita da parte dell'emendamento presentato in Assemblea dalla I Commissione della Camera, mutuato dalla proposta di legge costituzionale della Toscana. Anche in questo caso, pur trattandosi di una novità molto rilevante sul piano costituzionale, non generava sviluppi significativi nel dibattito.

Sarà la prassi successiva a dimostrare come tale previsione generi perplessità

⁸⁸ Il riferimento è alla discussa sentenza n. 118/2015, la quale ha ammesso – a partire dal caso della Regione Veneto – che la via referendaria non è preclusa purché il contenuto non prelude a «sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti» e purché non sia «alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale il procedimento di cui all'art. 116», riconoscendo tuttavia il condizionamento politico che il referendum realizza. *Ex multis*, si rinvia ai commenti di D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, 5-6, 1141 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 118/2015*, in *Il Foro italiano*, 2015, I, 3024; F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, 759 ss.

⁸⁹ Così F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 703, seppure in termini dubitativi, a giudizio del quale «non è, quindi, illogico pensare che l'espunzione della previsione relativa al referendum abbia un qualche significato» (704, nota 24).

⁹⁰ F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, cit., 705, il quale ammette (704), ammette che esso comunque potrebbe essere contemplato nel quadro di una «espressione generale della *ratio* complessivamente autonomistica della riforma del 2001». Cfr. le osservazioni di L. DAINOTTI-L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 711 ss.

rilevanti sia in ordine al momento, sia in merito alla modalità, sia agli effetti ed alla fonte abilitata a disciplinare il “sentire” gli enti locali. Appare interessante, però, notare come l’espressione «enti locali» appaia in Costituzione proprio nell’art. 116, terzo comma, Cost.⁹¹ e nell’art. 123, comma, Cost., a proposito dell’istituzione del Consiglio delle autonomie locali (è proprio la legge costituzionale n. 3/2001 che prevede l’istituzione di questo Consiglio quale contenuto obbligatorio dello statuto regionale ordinario, integrando l’art. 121 Cost. già modificato nel 1999⁹²). Nell’uno e nell’altro caso, pare che si tratti di un inserimento che ha lo scopo di inserire un *limite* per l’autonomia regionale, costringendo le Regioni ad attivare forme di *consultazione* con gli enti locali, in termini generali (art. 123, quarto comma, Cost.) o specificamente nel procedimento di negoziazione dell’intesa (art. 116, terzo comma, Cost.), al fine di contrastare – si potrebbe pensare – forme di neo-centralismo regionale⁹³. Nulla si dice, però, a proposito degli enti locali da consultare (e, specificamente, il rapporto con l’art. 114 Cost.: solo gli enti ivi elencati, come sostenuto in dottrina⁹⁴, oppure anche altre autonomie territoriali e funzionali?), del momento in cui gli enti locali debbano essere sentiti (si ritiene – coerentemente con la *ratio* desumibile dall’art. 123 Cost. – in un momento in cui siano posti in grado di incidere effettivamente sull’intesa, ovverosia prima della sua conclusione), né se la consultazione debba avvenire o possa avvenire nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali (come potrebbe far ritenere la strategia complessiva risultante dai lavori preparatori) o in altra sede (attraverso un coinvolgimento diffuso di tutti gli enti, delle associazioni rappresentative degli enti locali, ecc.), né infine gli effetti e le forme di verifica dell’avvenuta consultazione. D’altro canto, è necessario considerare come da tempo la dottrina metta in evidenza come la differenziazione ponga in essere un processo che porterà a conferire, sulla base dei principi di cui all’art. 118 Cost., nuove funzioni anche agli enti locali o una riallocazione di quelle già attribuite. In tal senso, la previsione del coinvolgimento degli enti locali potrebbe quasi *tenere luogo* dell’assenza del coinvolgimento necessario degli elettori mediante il referendum.

In realtà, a ben vedere, i due *silenzi* nei lavori preparatori non escludono di

⁹¹ Una efficace mappatura dei problemi posti dalla disciplina, di recente, è realizzata da D. CODUTI, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Italian papers on federalism*, 1, 2021, 63 ss.

⁹² Per una essenziale panoramica sul punto, si rinvia a M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus*, 3, 2017, 192 ss.

⁹³ Cfr. intervento dell’on. Russo Jervolino, seduta n. 777 del 26/09/2000, 81-82. Su questo nodo come perdurante problema del regionalismo italiano, di recente, si veda G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 232 ss.

⁹⁴ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 170.

dar luogo a strategie di combinazione fra l'obbligo costituzionale di consultazione degli enti locali ed il recupero di forme di referendum consultivo. Si potrebbe così avere un referendum *a monte* della consultazione degli enti locali, oppure *a valle*, dopo la stessa, ma prima della presentazione della relativa richiesta al Governo.

Il terzo "silenzio" riguarda la previsione che l'intesa e la successiva legge di approvazione parlamentare rispettino *i principi* di cui all'art. 119 Cost. Non pare esservi nei lavori preparatori una specifica considerazione del passaggio che si realizzava fra i disegni e le proposte di legge, all'origine della riforma costituzionale, e il testo unificato della Commissione (ed il successivo emendamento aggiuntivo), nel quale si passava dall'integrale rispetto dell'art. 119 Cost. all'esigenza di rispettare i *principi* desumibili dall'art. 119 Cost. Non potendosi trattare di un mero *lapsus calami*, i primi commentatori già evidenziavano che l'art. 116, terzo comma, Cost. implicitamente finisse per ammettere un certo margine di differenziazione fra Regioni ordinarie e Regioni differenziate anche sul piano dell'autonomia finanziaria e, per altro verso, esigesse un certo tasso di uniformità, derivante dal rispetto dei predetti *principi*⁹⁵. Si tratta, all'evidenza, di una scelta volta ad aumentare il margine di manovrabilità dell'autonomia regionale differenziata, così da non costringerla nello schema regolatorio dell'art. 119 Cost., sul quale si appuntavano molte critiche delle opposizioni. Ciò anche perché – come si è visto – al momento dell'approvazione parlamentare dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 119 Cost. non era ancora stato oggetto di discussione ed approvazione da parte dell'Aula (si trattava di un rinvio, per così dire, a fonte *incognita*). Ciò sta richiedendo, tuttavia, un importante esercizio per desumere, sul piano interpretativo, la portata di tali *principi*, sforzo che non si può ritenere del tutto concluso⁹⁶ e che, per parte della dottrina, dovrebbe condurre ad una sostanziale *omogeneità* del regime dell'autonomia finanziaria, così come delineato dall'art. 119 Cost.; per altra parte, si limiterebbe ad impedire il trasferimento di risorse a prescindere dalle nuove o maggiori funzioni attribuite alle Regioni; per altri, invece, si potrebbe aprire ad una distinzione fra le fonti di finanziamento (ad es., trasferimenti statali a

⁹⁵ Molto utile, da questo punto di vista, il lavoro di M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, spec. 216 ss., ove si ricostruisce il ricco dibattito dottrinale sul punto.

⁹⁶ Cfr., ancora, la ricostruzione M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, spec. 216 ss., ove si ricostruisce il ricco dibattito dottrinale sul punto. Da questo punto di vista, il cfr. l'art. 14 della legge n. 42/2009. Cfr., anche, il contributo di S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, 118. Cfr., di recente, per una efficace sintesi, G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020, 159 ss.

sostegno delle nuove funzioni, oppure fiscalizzazione di tali trasferimenti)⁹⁷; ancora, per altri, il rispetto dei principi opererebbe (anche) *a monte*, per così dire, inibendo l'accesso alla differenziazione da parte delle Regioni i cui bilanci siano in equilibrio, che non siano soggette a piani di rientro o commissariamenti statali, la cui finanza locali risulti equilibrata... I lavori preparatori, da questo punto di vista, non offrono particolari elementi di approfondimento.

4. Aspetti conclusivi. Dall'abbandono all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Una volta approvata, l'art. 116, terzo comma, Cost. è stato sostanzialmente *abbandonato*, al pari del resto della riforma, per lunghi anni⁹⁸. Come si è detto, la maggioranza parlamentare della XIV legislatura non ha intrapreso iniziative per l'attuazione di questa disposizione costituzionale, congelando, di fatto, questa *opzione*. La redazione della norma, come si è visto, rivela un andamento incerto e denso di lacune; il dibattito parlamentare, pur evidenziando aspetti di grande criticità, non pare essere stato in grado di dare "chiavi di lettura" efficaci del testo, fatta eccezione per il fatto che si considerava scontato che un certo margine di differenziazione fosse assolutamente ineludibile ed opportuno. Anzi, la fretta con la quale numerose questioni furono liquidate – o non affrontate, come nella prima lettura al Senato – consente di affermare, oggi, che l'art. 116, terzo comma, Cost. sia stato inserito con un misto fra *indifferenza* (non pare cogliersi, salvo in pochi interventi, la novità assai rilevante della previsione) e *sottovalutazione* dell'impatto che lo stesso avrebbe potuto avere sull'impianto complessivo dell'intero Titolo V (e forsanche al di là dello stesso).

Ha ragione, quindi, l'autorevole dottrina che ha scritto che l'art. 116, terzo comma, Cost. è stato approvato con una «attenzione minima alla novità della "specialità diffusa"⁹⁹». Le numerose *pagine bianche* lasciate nella revisione costituzionale del 1999-2001 e le questioni semplicemente cennate (ma non risolte) lasciano intendere, con chiarezza, come la disciplina costituzionale difficilmente possa essere considerata, di per sé, autosufficiente e che vi sia la necessità – quasi l'urgenza – della costruzione di un tessuto connettivo in grado di tenere insieme le diverse previsioni, i diversi attori coinvolti e l'affermazione dei primari interessi costituzionali. Nel ventennio successivo all'entrata in vigore dell'art. 116, terzo comma, Cost., al netto delle ipotesi – di cui si è detto

⁹⁷ Sulla possibile prospettiva di possibile differenziazione, cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 56; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, 409 ss.

⁹⁸ Parla di «sostanziale abbandono della riforma costituzionale da parte del potere legislativo statale» U. DE SIERVO, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001- 2011. Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 593

⁹⁹ A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 56.

in apertura – di tentativi di abrogazione (nel 2006) e di restringimento dell'ambito applicativo (nel 2016), tutti cassati dai referendum confermativi *ex art.* 138 Cost., si può affermare che l'attuazione della disposizione costituzionale è passata, pressoché totalmente, attraverso la prassi, fatte salve alcune sporadiche *epifanie* in alcune fonti primarie¹⁰⁰, allo scopo di determinare singole porzioni del procedimento o del contenuto dell'intesa o della legge rinforzata di approvazione della stessa. Si può includere in questa *prassi* anche gli esiti delle corpose indagini conoscitive parlamentari che, nel corso delle legislature XVII e XVIII, hanno animato il dibattito, ricostruendo con puntualità le questioni attuative che la disciplina costituzionale pone¹⁰¹.

Nella povertà delle indicazioni dell'art. 116, terzo comma, Cost., i lavori preparatori non offrono all'interprete significativi strumenti per la costruzione di un sentiero di attuazione più nitido. Ciò può costituire una conferma del fatto che sia necessario affidare ad una fonte legislativa i profili di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.¹⁰², che valorizzi i punti di tangenza fra il regionalismo differenziato e le altre disposizioni costituzionali che esprimono esigenze unitarie (e, in particolare, con l'art. 117, secondo comma, lett. *m*) Cost., disposizione chiamata fortemente in causa nel procedimento di differenziazione regionale, a ragione¹⁰³) sia gli spazi di effettiva differenziazione, non rinunciando a definire il rapporto esistente con l'autonomia speciale. Il formante dottrinale sta svolgendo un ruolo essenziale ed importante, di sviluppo di una *lettura costituzionale* di come l'art. 116, terzo comma, Cost. si inserisca nel panorama del Titolo V Cost. Dai lavori preparatori si possono trarre solo poche indicazioni, nulla di più di un indice, che non è stato poi adeguatamente

¹⁰⁰ Si veda il già richiamato art. 14 della legge n. 42/2009, ove si prevede che con la legge adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42/2009; art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - Legge di stabilità per il 2014, in tema di presentazione dell'iniziativa da parte della Regione e di termine per l'attivazione da parte del Governo (entro 60 giorni).

¹⁰¹ La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto già nella XVII legislatura una indagine conoscitiva, conclusasi con l'approvazione di un documento conclusivo nella seduta del 6 febbraio 2018 (allegato 1, approvato il 6 febbraio 2018 (reperibile a questo indirizzo: https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c23_Regioni&anno=2018&mese=02&giorno=06&idCommissione=23&numero=0005&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00030). La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto anche nella XVIII legislatura, tra marzo 2019 e marzo 2021 un'indagine conoscitiva, approvando nella seduta del 12 luglio 2022 un documento conclusivo (reperibile a questo indirizzo: <https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2022&mese=07&giorno=12&view=filtered&commissione=23>).

¹⁰² Attualmente, nella XIX legislatura, è stato depositato al Senato il disegno di legge di iniziativa governativa n. 615, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*.

¹⁰³ Si veda la complessa procedura prevista per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dalla legge n. 197 del 2022 (art. 1, commi 791-801).

sviluppato: centralità del principio concertativo fra i diversi livelli di governo, con l'affidamento di un ruolo centrale agli esecutivi; individuazione di spazi di interlocuzione fra Regione-enti locali e fra Regione-Governo-Parlamento già *prima* della fase parlamentare di approvazione dell'intesa, con legge rinforzata, ma generale accettazione della limitazione del ruolo del Parlamento alla sola approvazione/non approvazione di quest'ultima; certezza procedurale, così da assicurare alla Regione *istante* tempi certi di esame da parte del Governo o, comunque, ispirati al principio di leale collaborazione; trasparenza dei procedimenti attivati, così da evitare utilizzi strumentali delle posizioni costituzionali che sono affidate agli attori del procedimento; interpretazione degli ambiti oggettivi nei quali l'intesa può realizzarsi alla luce della tutela di interessi necessariamente unitari, al di là del mero rinvio all'art. 117 Cost.

Partire dalla *povertà* dei lavori preparatori e dalla enigmatica collocazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. può forse aiutare lo sforzo di inquadrare più correttamente i problemi attuali che la legislazione attuativa della differenziazione regionale pone, senza tentativi di fuga in avanti, sottovalutazione dei problemi o sopravvalutazione di aspetti.