



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

## **Sull'art. 116, III comma, della Costituzione**

*Relazioni del gruppo di lavoro attivato nel corso di Diritto regionale del Seminario parlamentare 2019 (diretto dal professor Stefano Grassi), di cui hanno fatto parte gli studenti Giovanni Aversente, Elia Aureli, Stefano Bargiacchi, Chiara Cerbone, Alberto Di Chiara e Lorenzo Marilotti.*

*Il gruppo di lavoro ha effettuato le proprie ricerche tenendo conto anche delle lezioni seminariali svolte dai professori Antonio D'Atena, Gian Candido De Martin, Roberto Bin, Giancarlo Rolla, Marcello Cecchetti, Luciano Vandelli, Danilo Pappano, Elisabetta Catelani, Franco Gallo, che vengono pubblicate nel Quaderno n. 24 del Seminario parlamentare 2016-2020*

*febbraio 2020*



# INDICE

## **1) IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO TRA GENESI, MANCATA ATTUAZIONE E RIFORME FALLITE** **5**

di *Giovanni Aversente*

SOMMARIO: 1. Il modello di regionalismo italiano e i tentativi di riforma - 2. La riforma del Titolo V: la genesi dell'articolo 116 terzo comma - 3. I tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma nella sua prima esperienza e i referendum consultivi del 2017. - 4. Le riforme fallite sul regionalismo differenziato.

## **2) L'ATTUAZIONE DEL "REGIONALISMO DIFFERENZIATO": L'OGGETTO DELLE BOZZE DI INTESA DI VENETO, LOMBARDIA ED EMILIA-ROMAGNA ED IL RAPPORTO TRA COMPETENZE LEGISLATIVE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE** **29**

di *Elia Aureli e Lorenzo Marilotti*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e la previsione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» - 3. Il percorso del regionalismo differenziato: dalle richieste delle regioni fino alle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna - 4. Le materie oggetto delle intese - 5. La Commissione paritetica - 6. Competenze legislative ed amministrative attribuite - 7. I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale.

## **3) IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LA LUNGA STRADA PER L'AFFERMARSI DEL PROCESSO LEGISLATIVO D'ATTUAZIONE** **53**

di *Stefano Bargiacchi e Chiara Cerbone*

SOMMARIO: *Parte I – Quali prospettive per il procedimento di differenziazione.* 1. Premessa - 1.2. I soggetti della procedura di regionalismo differenziato - 2. La procedura per il riconoscimento dell'autonomia differenziata - 2.1. La fase d'iniziativa: mero atto d'impulso o iniziativa legislativa riservata - 2.1.1. (segue) il sub-procedimento di consultazione degli enti locali - 2.2. L'intesa tra Governo e Regione interessata - 2.3. Una questione incidentale: è necessaria una legge d'attuazione? - 2.4. L'iniziativa legislativa ed i possibili procedimenti d'approvazione della legge previa intesa - 2.4.1. La legge d'approvazione dell'intesa tra confessioni religiose diverse da quella cattolica e lo Stato prevista dall'art. 8, comma III Cost. - 2.4.2. Il procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali stipulati dall'Italia - 2.4.3. Il procedimento di formazione e modifica degli Statuti ordinari previsti dal testo, poi novellato dalla riforma del Titolo V, della Costituzione all'art. 123 Cost. *Parte II - L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento.* 1. Introduzione, il percorso decisionale della differenziazione - 2. Quale procedimento legislativo applicare? - 3. Il ruolo del Presidente di Assemblea - 4. Spunti conclusivi: gli effetti della decisione presidenziale.

#### **4) LIMITI FINANZIARI ALL'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

77

di *Alberto Di Chiara*

SOMMARIO: 1. Il dettato dell'art. 116, comma 3, Cost. e la Parte generale delle intese di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto del febbraio 2018 – 2. Alcune definizioni preliminari: spesa storica, costi standard, fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni – 3. I nodi irrisolti dell'attuazione del federalismo fiscale e della definizione dei LEP - 4. Alcune problematiche aperte sul fronte finanziario nell'attuazione del regionalismo differenziato ed un loro parziale superamento nella bozza di legge quadro del novembre 2019 - 5 – Alcuni interrogativi conclusivi

## IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO TRA GENESI, MANCATA ATTUAZIONE E RIFORME FALLITE

di Giovanni Aversente

SOMMARIO: 1. *Il modello di regionalismo italiano e i tentativi di riforma* – 2. *La riforma del Titolo V: la genesi dell'articolo 116 terzo comma* – 3. *I tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma nella sua prima esperienza e i referendum consultivi del 2017* – 4. *Le riforme fallite sul regionalismo differenziato*

### 1. *Il modello di regionalismo italiano e i tentativi di riforma.*

La scelta originaria del Costituente del 1948 si è basata sull'istituzione di un «regime “duale” dell'autonomia regionale»<sup>1</sup>, all'interno del quale due sono i tipi di regione previsti, quelle ad autonomia ordinaria e quelle ad autonomia speciale, pur se inseriti nel quadro di una cornice comune<sup>2</sup>.

L'unica differenziazione accettata dal nostro ordinamento riguardava la specialità riconosciuta ad alcune regioni e costituzionalizzata all'articolo 116 originario<sup>3</sup>, non ponendo alcuna diversificazione tra le regioni ordinarie<sup>4</sup>.

All'interno di questo modello, sarebbe stato il Governo centrale a riaffermare la sua sovranità anche rispetto al nuovo ente, costituendosi come fonte dei poteri della regione e rifiutando ogni concessione che potesse far apparire l'ordinamento di questa, «anche in parte minima, come effetto di un'autodeterminazione originaria»<sup>5</sup>, secondo un modello “calato dall'alto”.

Già dalla sua prima attuazione, il modello di regionalismo italiano appariva segnato da una deriva verso l'uniformità regionale, che si è progressivamente consolidata in una forma “italiana di regionalismo cooperativo”<sup>6</sup>, in cui le regioni, in virtù anche delle condizioni storiche del tempo, non hanno potuto rappresentare e governare le differenze, ma hanno cercato un ruolo nella partecipazione ad uno sforzo collettivo di sviluppo della collettività nazionale<sup>7</sup>.

Questa uniformità sembrava produrre una debolezza delle istituzioni regionali, provocando un “appiattimento” delle regioni, le quali, al contrario, hanno manifestato nel tempo profonde differenze sociali ed economiche<sup>8</sup>.

Questa sfasatura dell'ordinamento fu denunciata già alla fine degli anni '70<sup>9</sup> e un primo, timido, tentativo di riforma fu esperito dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da

<sup>1</sup> T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 20.

<sup>2</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 18, in cui si afferma che in realtà, ad essere più precisi, bisognerebbe parlare di sei tipi di Regione, viste le differenze non marginali che sono presenti nei vari statuti delle regioni speciali.

<sup>3</sup> Che prevedeva soltanto che «*alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*».

<sup>4</sup> In Assemblea costituente, tuttavia, vi era la consapevolezza delle profonde fratture di natura territoriale ed economico-sociale presenti in Italia: la regionalizzazione veniva concepita proprio come mezzo per superare la debolezza delle istituzioni e per garantire l'unità nazionale, che avrebbe consentito un miglior governo dei territori, partendo dalla conoscenza delle peculiarità e dalle esigenze proprie di ogni regione (come ricorda D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2019, 7 marzo 2019, p. 1 ss.). Ad ogni modo, la consapevolezza di queste divergenze non portò all'istituzione di una differenziazione tra le diverse regioni ordinarie.

<sup>5</sup> G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, 1949, p. 19.

<sup>6</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 37. In tal senso si veda anche A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, 2006, p. 2186, in cui si afferma che, quando si affermò il modello collaborativo, questo ha assunto di necessità una dimensione riferita generalmente a tutte le regioni ed in un movimento a guida di quelle politicamente più forti.

<sup>7</sup> F. PIZZETTI, *Brevi spunti di riflessione sull'esperienza di un trentennio di regionalismo*, in AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 253.

<sup>8</sup> G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. DOMINICI – G. FALZEA – G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 397.

<sup>9</sup> In particolare si veda il “*Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica*” di M. S. Giannini, del 16 novembre 1979, che parlava della necessità di «porre i rapporti Stato-regioni in una ottica diversa, che si radichi in ciò che è divenuta Costituzione reale» (il Rapporto è consultabile online in M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali*

Aldo Bozzi (1983-1985) che trattò questioni circoscritte, ridisegnando anche le competenze dello Stato e delle regioni. La riforma dell'articolo 117 Cost., oltre ad indicare materie specifiche in cui la potestà legislativa regionale si sarebbe esercitata «nei limiti dei principi fondamentali espressamente stabiliti dalle leggi dello Stato», purché non contrastanti «con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni», prevedeva la possibilità di «demandare alla regione la potestà di emanare norme legislative in materie diverse da quelle di cui al primo comma, indicandone oggetto e limiti» con legge statale, e secondo una specifica procedura<sup>10</sup>.

Questo progetto di riforma si muoveva sempre nel solco del regionalismo tracciato dalla Costituzione del 1948 e aveva l'intento di rilanciare il modello di Stato regionale<sup>11</sup>, ma non trovò alcun ulteriore seguito.

Ci furono altre proposte di riforma costituzionale, come quelle intraprese dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, presieduta da Augusto Barbera (1991)<sup>12</sup>, dalla Commissione

---

*problemi della amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica del 16 novembre 1979, in <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf> e la parte citata è rinvenibile a p. 23).*

<sup>10</sup> L'articolo 117, che al primo comma elencava i settori competenza regionale (quali quello dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto e utilizzazione del territorio), prevedeva, al quarto comma, che «le leggi della Repubblica che stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e che trasferiscono le corrispondenti funzioni alle regioni sono approvate da ciascuna Camera. L'approvazione di tale leggi è inoltre subordinata all'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove tale parere sia negativo, le leggi sono approvate solo se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».

All'articolo 118 del progetto di riforma si indicava che nelle materie in cui le regioni avrebbero avuto potestà regionale sarebbe spettato anche l'esercizio delle «funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e le funzioni di intervento che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori», e che leggi della Repubblica avrebbero potuto attribuire alle stesse «funzioni amministrative in materie diverse da quelle di cui al precedente articolo», in cui le regioni avrebbero potuto «altresì emanare norme di attuazione delle leggi della Repubblica».

Gli articoli 117 e 118 furono proposti dalla “Conferenza dei presidenti delle regioni” e non dalla Commissione Bozzi che per questi articoli non formulò un suo testo, ma che li fece propri, e ne diede conto alle Camere nella *Relazione illustrativa delle proposte di revisione costituzionale* il 29 gennaio 1985 (i testi degli articoli 117 e 118 sopra citati, e tutti gli altri articoli della proposta di revisione costituzionale della Commissione Bozzi, sono consultabili in A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, 1997, pp. 109-110).

<sup>11</sup> Come ricorda A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, Comunicazione, Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 383-384.

<sup>12</sup> La Commissione effettuò una prima indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni, il cui documento, approvato nella seduta del 27 ottobre 1988, consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Documento della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni*, Doc. XVIII-bis, X Leg., in [http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0172\\_001001.pdf](http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0172_001001.pdf), 27 ottobre 1988, dava conto di come ci fossero dei collegamenti «scarsi, frammentari ed episodici» tra i due organi (p. 3). La Commissione effettuò una seconda indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale, all'interno della quale, il 20 febbraio 1991, propose modifiche costituzionali mirate a collegare riforma regionale e riforma dello Stato e, tra le varie proposte, attribuire alle regioni potestà legislativa nelle materie che la Costituzione non riservava allo Stato, eliminando le leggi cornice e prevedendo norme statali di indirizzo al legislatore regionale quando una questione non poteva essere regolata dalle regioni o lo richiedeva la tutela di fondamentali esigenze interregionali o nazionali (come ricorda A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, cit., pp. 384, anche nota 8; per un approfondimento sulle modalità di svolgimento dell'indagine conoscitiva di questa Commissione si v. G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 334-345). La Commissione bicamerale per le questioni regionali effettuò, poi, una relazione sui “*Problemi di revisione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*”, presentata alle Camere il 25 luglio 1991, in cui si sottolineava la necessità di conservare il ruolo delle autonomie speciali all'interno dell'ordinamento (il cui documento è rinvenibile in CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui problemi di revisione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, Doc. XVI-bis, X Leg., in [http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0162\\_003001.pdf](http://legislature.camera.it/dati/leg10/lavori/stampati/pdf/0162_003001.pdf), 25 luglio 1991).

bicamerale De Mita-Iotti (1992)<sup>13</sup>, da Gianfranco Miglio che elaborò una proposta in chiave «neofederalista» accolta dalla Lega Nord (1994)<sup>14</sup> e quella elaborata dal Comitato Speroni (1994)<sup>15</sup>.

Tutte queste proposte di riforma costituzionale non arrivarono a compimento.

La Regione Lombardia, nel corso della XII Legislatura, presentò un progetto di revisione costituzionale al Senato, il quale dava vita alla prima proposta di un sistema regionale a geometria variabile o cd. *à la carte*, «seppur non veramente rappresentativo della posizione delle regioni italiane»<sup>16</sup>. All'interno del progetto, si stabiliva che l'autonomia regionale fosse stabilita con «legge costituzionale in correlazione delle specifiche condizioni ed esigenze di ciascuna» e che fosse la «specifica legge costituzionale, approvata dal Parlamento su iniziativa della regione stessa, a determinare l'autonomia, comprensiva di poteri e funzioni, non necessariamente uguali per tutti»<sup>17</sup>.

Anche questa proposta non ebbe alcun seguito.

Nella seconda metà degli anni '90, si approvarono con legge ordinaria delle riforme amministrative molto rilevanti<sup>18</sup>. L'attuazione di queste riforme di carattere amministrativo fece emergere in modo ancora più significativo la «falsa omogeneità» delle regioni italiane, mettendo in evidenza come alcune regioni fossero rimaste sostanzialmente emarginate dal processo di riforma amministrativa o quanto meno avessero mostrato notevoli difficoltà<sup>19</sup>: l'ordinamento regionale sentiva forte l'esigenza di sancire in Costituzione una differenziazione che sul piano della realtà economico-sociale si era già dimostrata profonda tra le regioni ordinarie.

---

<sup>13</sup> All'interno della Commissione, furono presentate delle proposte di matrice federalista, come quella avanzata da Bassanini, che attraverso un emendamento mirava a realizzare «un modello regionalista di ispirazione federalista» (si veda la seduta 19 novembre 1992 della XI Legislatura, rinvenibile anche in [www.senato.it](http://www.senato.it)) il quale fu respinto dalla Commissione che optò per una riforma dell'articolo 117 «nel senso di enumerare le competenze naturali dello Stato in modo tassativo, alle regioni riservando tutte le altre, secondo il criterio di riparto delle competenze». La proposta finale approvata dalla Commissione comportava un'ampia riforma del rapporto Stato-regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela della autonomia regionale: alle regioni di diritto comune si attribuiva potestà legislativa esclusiva in delle materie elencate, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico sociale dello Stato, e, nelle altre materie, alle regioni si attribuiva una potestà legislativa concorrente, che sarebbe stata esercitata nel rispetto dei principi fissati dalle leggi organiche, prevedendo inoltre la possibilità, per le regioni, di istituire e regolare tributi propri con legge regionale. La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presentò, l'11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere, un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione con i contenuti sopra esposti (il cui contenuto può leggersi in CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Progetto di legge. revisione della parte seconda della Costituzione*, XI Leg., in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/177615.pdf>, 11 gennaio 1994). Le Assemblee non procedettero all'esame del testo approvato per la anticipata conclusione della legislatura.

<sup>14</sup> La «Proposta di riforma federalista della Costituzione della Repubblica Italiana» prevedeva all'articolo 6 che la Repubblica federale si componeva di 9 Stati e di 20 regioni (v. in A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme*, cit., pp. 189-190), andando a ridisegnare la forma di Stato italiana. Una proposta che qualcuno ha definito essere un tentativo di eversione costituzionale (U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, I, p. 30).

<sup>15</sup> Il Comitato fu istituito dal Governo Berlusconi nel luglio 1994 e presieduto dal Ministro per le Riforme istituzionali, il Sen. Speroni. La proposta prevedeva che tutte le regioni adottassero uno statuto a maggioranza assoluta dei componenti «del Parlamento regionale» e da approvare mediante referendum (così l'articolo 28 del progetto che avrebbe sostituito l'articolo 116 Cost.) e che la regione avrebbe esercitato potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione, invertendo così il riparto delle competenze (così invece l'articolo 29 che avrebbe sostituito l'articolo 117 Cost.) (v. A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme*, cit., p. 345). A questo testo si riferiva, un anno dopo, il Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali, Motzi, come punto di riferimento realistico per un'eventuale fase di revisione del Titolo V della Costituzione (nella seduta del 2 agosto 1995 della Camera dei Deputati, XII Legislatura).

<sup>16</sup> F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 160-162.

<sup>17</sup> «L'ampiezza di tali poteri e funzioni non può non dipendere, anzitutto, dall'iniziativa della regione stessa. E quindi per tutte le regioni la proposta della legge costituzionale deve essere regionale» (così il disegno di legge costituzionale di iniziativa regionale, n. 274, presentato al Senato, e consultabile in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 274, XII Leg., in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/42281.pdf>, 16 maggio 1994, la parte citata a p. 3 del testo).

<sup>18</sup> Si fa riferimento alle cd. leggi Bassanini, dal nome del Ministro che ne fu artefice, e ai decreti attuativi. Queste leggi sono state accolte come una sorta di «riforma federale a Costituzione invariata», «definizione del tutto impropria per il riferimento al modello federale, ma che coglieva nel segno nel sottolineare il grado di rilevante innovatività, anche forse rispetto allo stesso dettato costituzionale» (P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, cit., p. 29).

<sup>19</sup> G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., pp. 397-399.

Il problema del superamento del regime duale e il processo che portò al cd. federalismo asimmetrico maturò nell'ambito dei lavori della Commissione Bicamerale D'Alema, istituita con legge costituzionale 24 gennaio del 1997, n. 1.

Una prima proposta fu esposta dal relatore D'Onofrio, che prefigurava un processo di federalismo asimmetrico guidato dal basso<sup>20</sup>, riservando allo Stato, attraverso una modifica della Costituzione, la legislazione su determinate materie, mentre per le altre sarebbero stati gli statuti, deliberati da ciascun Consiglio regionale e approvati dal Parlamento con legge costituzionale, a disciplinare le funzioni legislative delle singole regioni<sup>21</sup>.

La Commissione, il 30 giugno 1997, non fece propria questa proposta, e approvava un progetto di legge costituzionale che prevedeva l'assegnazione della potestà statale nelle materie specificatamente previste in Costituzione, mentre alle regioni sarebbe spettata «ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato», con la possibilità, da parte di quest'ultimo, di «delegare con legge alle regioni funzioni normative nelle materie» di sua competenza<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 67 ss.

<sup>21</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 33. La proposta presentata dal Sen. D'Onofrio, relatore sulla forma di Stato, nella seduta del 22 maggio 1997, recitava all'articolo 3 («*Ordinamento federale della Repubblica*»):

«Salvo che i Trattati concernenti l'Unione Europea dispongano diversamente, spetta allo Stato la potestà legislativa in materia di: politica estera; difesa; moneta; organi costituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; elezione del Parlamento Europeo; bilancio ed ordinamenti contabili propri; ordinamento civile e ordinamento penale e relative giurisdizioni; giurisdizione superiore amministrativa, contabile e tributaria; sicurezza personale; previdenza; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Spetta alla regione la potestà legislativa relativa agli organi costituzionali della regione e alle relative leggi elettorali; alla disciplina della funzione legislativa, dell'organizzazione e dell'attività amministrativa della regione.

I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dai nell'esercizio delle loro funzioni.

Con statuto deliberato da ciascun Consiglio regionale ed approvato dal Parlamento con forza di legge costituzionale, sono disciplinate le funzioni legislative dello Stato e della regione in tutte le restanti materie, con previsione esplicita degli ambiti di competenza legislativa statale, restando tutti gli altri attribuite alla competenza legislativa della regione.

Con la medesima procedura di cui al comma precedente si procede alla revisione degli Statuti del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, la Sicilia, del Trentino Alto-Adige, della Valle d'Aosta, nella salvaguardia delle forme e delle condizioni particolari della loro autonomia» (testo consultabile in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Articolato presentato dal Senatore D'Onofrio*, XIII Leg., in <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed024al.htm>, 22 maggio 1997).

<sup>22</sup> L'articolo 59 del progetto di riforma costituzionale recitava:

«Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a:

a) politica estera e rapporti internazionali; cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero; elezioni del Parlamento europeo; difesa e Forze armate; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari;

b) organi costituzionali ed istituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; bilancio ed ordinamenti tributari e contabili propri; principi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa statale; coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; ordine pubblico e sicurezza personale; ordinamenti civili e penale, ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni; legislazione elettorale e organi di governo comunali e provinciali;

c) disciplina generale della produzione e dello scambio di beni e di servizi; norme generali sull'istruzione e sull'Università, sui relativi titoli di studio e sulla loro utilizzazione professionale; ordinamento generale della ricerca scientifica e tecnologica; determinazione dei livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la tutela della salute; disciplina generale dei trattamenti sanitari; ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali ed ambientali; grandi reti di trasporto; poste; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; ordinamento nazionale della comunicazione; ordinamento generale della protezione civile; ordinamento nazionale delle attività sportive; determinazione dei requisiti e dei parametri tecnici necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale; produzione e commercio di farmaci, narcotici e veleni; alimentazione e controllo delle sostanze alimentari.

Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa ad esso attribuita dalle altre disposizioni della Costituzione e per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali.

Lo Stato può delegare con legge alle regioni funzioni normative nelle materie di cui al primo comma.

Lo Stato e le regioni disciplinano con leggi, ciascuno nel proprio ordine, la promozione e l'organizzazione di attività culturali.

Spetta alla regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato.

La regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, né limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la professione, l'impiego o il lavoro.

Il Governo della Repubblica può sostituirsi ad organi delle regioni, delle province e dei comuni, nel caso che da inadempienze derivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica» (si v. il documento in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997*, XIII Leg., in <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/docapp/rel7.htm>, 30 giugno 1997).



La Commissione Bicamerale, nel successivo testo di riforma costituzionale, approvato il 4 novembre 1997, manteneva il modello di regionalismo duale, differenziando tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, ma con la possibilità di disciplinare, attraverso una legge costituzionale, «*forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni*»<sup>23</sup>. All'interno di questo progetto di riforma, l'asimmetria continuava ad essere decisa e definita dal centro<sup>24</sup>, dal momento che la decisione veniva rimessa alla discrezionalità del Parlamento, senza alcun riferimento in ordine all'iniziativa o alla consultazione degli enti interessati<sup>25</sup>.

Alla Camera dei Deputati, però, venne approvato un testo parzialmente diverso da quello licenziato dalla Commissione nel novembre del 1997. Si prevedeva, all'art. 54.4, che «*forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58, possono essere stabilite anche per le altre regioni, con legge approvata dalle due Camere, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62. La legge è approvata dalle due 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*»<sup>26</sup>.

Nel testo si recuperava esplicitamente il metodo negoziale, riassunto nella previsione dell'intesa che sarebbe dovuta essere alla base della concessione dell'ulteriore autonomia e che abbandonava, al contrario, il regime della decisione definita dal centro.

Anche questo progetto di riforma costituzionale non vide mai la luce, ma offriva spunti molto rilevanti per la redazione di riforme, come quelle che si realizzarono attraverso le leggi costituzionali 1 del 1999 e 3 del 2001.

## 2. La riforma del Titolo V: la genesi dell'articolo 116 terzo comma.

Tutte le proposte di riforma costituzionale del modello originario di regionalismo non hanno avuto successo.

Il tentativo della Commissione Bicamerale D'Alema si era arenato, ma la spinta verso una riforma organica sull'autonomia regionale non si arrestava e, anzi, nella medesima legislatura, si arrivava alla riforma del Titolo V, già a partire dal 1999.

L'autonomia regionale delle regioni a statuto ordinario fu valorizzata con la legge costituzionale 1 del 1999 (*"Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni"*), che riforma l'attuale articolo 123, il quale prevede che «*ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento [e] regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la*

---

<sup>23</sup> All'articolo 57 del progetto di riforma costituzionale del 4 novembre 1997 si prevedeva che:

«*Le regioni sono: Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Romagna; Friuli-Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Trentino-Alto Adige; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto.*

*Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta godono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale.*

*La Regione Trentino-Alto Adige si articola nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.*

*Con legge costituzionale possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni».*

Nel successivo articolo 58 si manteneva inoltre la clausola di residualità in favore delle regioni e l'indicazione specifica delle materie di competenza esclusiva statale (si v. il testo degli articoli del progetto in CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti*, XIII Leg., in <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed07102.htm>, 4 novembre 1997; anche in A. CAROLA (a cura di), *I percorsi delle riforme*, cit., p. 716).

<sup>24</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 33.

<sup>25</sup> «[...] e senza alludere alla possibilità che la differenziazione si potesse realizzare, di volta in volta, nei riguardi di singole regioni» così A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo» asimmetrico*, in *Rass. Parl.*, 2003, p. 64, si legge inoltre che si determinava, di conseguenza, l'innesto di una blanda specialità diffusa «virtuale» in un progetto ispirato al modello del federalismo paritario che aveva destato qualche perplessità: ed era quindi «una sorta di “concessione” dello Stato alle regioni» (p. 69).

<sup>26</sup> Questo testo in L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 34; l'articolo 58 faceva riferimento alle materie di competenza statale, mentre l'articolo 62 faceva riferimento al cd. federalismo fiscale.

*pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali*», prevedendo una particolare procedura per l'approvazione dello statuto<sup>27</sup>.

Lo statuto, da questo momento in poi, diviene fonte regionale non più destinata ad avere la forma di una legge dello Stato, e vede ampliati i propri contenuti fino a ricomprendere la disciplina della forma di governo; al tempo stesso, la regione vede alleggeriti i limiti che incontra nell'esercizio della sua autonomia statutaria, rimanendo solo quello riferito all'«armonia con la Costituzione» e scomparendo quello rappresentato dalle leggi dello Stato<sup>28</sup>.

La legge costituzionale 1 del 1999 estendeva la potestà legislativa regionale anche alla materia elettorale. All'articolo 122 si prevede che «*il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*» e che «*il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto*»<sup>29</sup>.

L'elezione diretta del Presidente della Giunta è stabilita soltanto in forma generale dalla Costituzione, perché derogabile dalle regioni nei rispettivi statuti. L'intento della nuova disciplina era quello non solo di rafforzare l'autonomia statutaria ma anche quello di stabilizzare la forma di governo regionale<sup>30</sup>.

La legge costituzionale 1 del 1999 ha perciò previsto una maggiore autonomia statutaria per le regioni ordinarie e, in particolare, con riferimento alla materia elettorale, ha previsto che ogni regione abbia la facoltà di disporre una normativa diversa da quella “generale” dettata in Costituzione, all'articolo 123. Un primo momento di “differenziazione” tra le singole regioni può essere ravvisato proprio in questa disciplina, in cui può aversi una normativa variabile di regione in regione.

Questi maggiori ampliamenti dell'autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario crearono un situazione di maggiore favore per queste ultime rispetto a quella delle regioni a statuto speciale, tanto da indurre il Parlamento ad approvare un'ulteriore legge costituzionale che riequilibrò le rispettive posizioni<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> L'articolo, ai commi seguenti, prevede che «*lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi*» (il testo completo della riforma del 1999 è reperibile in PARLAMENTO ITALIANO, *Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"*, in <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/99001lc.htm>). Proprio a questo articolo la Corte ha fatto riferimento nella sentenza 118/2015, nella quale ha ammesso il referendum consultivo, preliminare al raggiungimento dell'intesa Stato-regione, previsto dalla legge regionale 15/2014 della Regione Veneto, motivando la sua decisione anche in base alla maggiore autonomia che la Costituzione assegna allo statuto nel disciplinare il referendum nel territorio regionale (di questo aspetto se ne discuterà *infra* nel paragrafo 3 di questo lavoro).

<sup>28</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale, cit.*, pp. 30-32, «armonia con la Costituzione» che significa subordinazione dello statuto al rispetto delle puntuali disposizioni costituzionali, ma anche necessità che questo si inserisca armonicamente nel complessivo sistema delle istituzioni repubblicane.

<sup>29</sup> L'art. 5 (“Disposizioni transitorie”) della legge cost. 1 del 1999 prevede comunque che «*fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali*».

<sup>30</sup> A. MORRONE, *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme, cit.*, pp. 387; come ricorda M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 46, l'elezione diretta dei Presidenti della Giunta fu ripresa dalla disciplina dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, che, dato il loro buon esito, convinse le forze politiche ad estenderla anche ai cd. governatori regionali.

<sup>31</sup> La legge costituzionale 2 del 2001 (“Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”) prevede una disciplina con un contenuto analogo a quelle per le regioni a statuto ordinarie, ma si differenzia per una procedura parzialmente diversa (il testo è consultabile in PARLAMENTO ITALIANO, *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"*, in <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01002lc.htm>).

La più estesa revisione costituzionale mai compiuta<sup>32</sup> fu attuata tuttavia con la legge costituzionale 3 del 2001, il cui *iter* parlamentare fu lungo e certamente tormentato. Questa riforma riguardò le competenze legislative, amministrative e finanziarie delle regioni, e coinvolse anche l'articolo 116 Cost.

I progetti di legge, avanzati in Parlamento, che portarono alla revisione costituzionale del Titolo V furono influenzati dai lavori della Commissione Bicamerale D'Alema, poiché «alcune esigenze emerse nel corso del dibattito innescato dal suo operato resta[va]no più che mai attuali ed urgenti»<sup>33</sup>.

Da un'analisi attenta delle iniziative mirate a modificare il Titolo V, si può ricavare come l'articolo 116 sia stato sempre oggetto di attenzione, sia in senso «conservativo», sia in senso del tutto «innovativo» del ruolo delle autonomie speciali<sup>34</sup>.

Le prime proposte di revisione costituzionale dell'articolo 116 miravano, infatti, ad eliminare la differenziazione tra regioni speciali e ordinarie ed estendere forme e condizioni di autonomia anche a quest'ultime, seppur in un dibattito che è risultato scarno tanto nell'uno quanto nell'altro ramo del Parlamento<sup>35</sup>. A tal proposito, si afferma che il terzo comma dell'articolo 116 nasce «proprio per contrastare le richieste di alcune regioni ordinarie di godere anch'esse di uno statuto speciale»<sup>36</sup>.

La prima proposta di legge costituzionale presentata, prevedeva, all'articolo 1, che *tutte* le Regioni potessero godere di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali approvati con legge costituzionale, con la possibilità di articolarsi in province autonome<sup>37</sup>. In tal senso, sembravano procedere altre proposte: si veda quella presentata dal Consiglio regionale del Veneto che prevedeva di estendere uno statuto speciale a tutte le regioni che lo avessero richiesto<sup>38</sup>; si veda la proposta presentata dai deputati Contento ed altri, che prevedeva non solo la possibilità per ogni regione di dotarsi di statuti speciali idonei e calibrati alle proprie esigenze, ma anche una disciplina transitoria di ampliamento delle autonomie regionali ordinarie<sup>39</sup>.

Altre proposte miravano a mantenere il dualismo regionale, ma prevedendo l'assegnazione, «per [le] altre regioni» ordinarie, di competenze specifiche in settori specifici<sup>40</sup>, e altre che ricalcavano la

---

<sup>32</sup> S. MANGIAMELLI, *Il regionalismo e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 8.

<sup>33</sup> Così la relazione che accompagnava il progetto Contento ed altri C. 5181 in cui venivano richiamati i lavori della Commissione Bicamerale (si v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5181, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5181.pdf>, 28 luglio 1998, la parte citata a p. 1); si v. anche la relazione che accompagnava il progetto di legge del Governo C. 5830, cd. "D'Alema-Amato" (v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5830, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5830.pdf>, 18 marzo 1999); ancora, la relazione al progetto di Paissan ed altri C. 5874 (CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5874, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5874.pdf>, 7 aprile 1999).

<sup>34</sup> A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, cit., p. 2182.

<sup>35</sup> A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 63.

<sup>36</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 126.

<sup>37</sup> La proposta è la C. 4462, presentata il 20 gennaio 1998 da Poli Bortone (AN) che, nella relazione, affermava che l'attribuzione dell'autonomia differenziata, o «particolare», ad alcune regioni determina non solo una disparità di trattamento tra le diverse regioni, ma soprattutto crea un differenziato potere legislativo ed esecutivo ed una amministrazione centrale «a doppio binario» (il progetto e la relazione che lo accompagna sono consultabili in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 4462, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/4462.pdf>, 20 gennaio 1998).

<sup>38</sup> Presentato il 26 giugno 1998 alla Camera dei Deputati, C. 5036 (v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5036, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5036.pdf>, 26 giugno 1998).

<sup>39</sup> Veniva previsto, infatti, all'art. 2 della proposta di revisione costituzionale (C. 5181) che «1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le forme e le condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 possono essere stabilite con legge approvata dal Parlamento, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sulla base di un'intesa con la regione interessata. 2. La legge di cui al comma 1 è sottoposta a referendum regionale quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ne facciano domanda almeno 50 mila elettori. 3. La legge sottoposta a referendum ai sensi del comma 2 non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». Si veda, poi, la proposta di revisione costituzionale del deputato Follini ed altri (C. 6044) che prevedeva che gli statuti speciali potevano essere adottati con legge costituzionale e confermati integralmente nel testo risultante dalle leggi di approvazione; la proposta C. 5918 che, all'art. 1 comma 1, prevedeva «forme e condizioni particolari di autonomia, in deroga a quanto disposto dagli articoli 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130 e 133, possono essere concesse anche a regioni diverse da quelle di cui al primo comma, con legge approvata dalle Camere», presentata dai deputati Fini ed altri.

<sup>40</sup> Si veda la proposta C. 4995, all'art. 4 comma 3, che escludeva l'attribuzione di forme e condizioni di autonomia nelle materie di competenza statale, di cui al primo comma dell'art. 117 (su questa impostazione, anche, le proposte C. 5467 all'art. 19 comma 2, C. 5874 all'art. 4 comma 4, C. 5919 all'art. 6 comma 3, C. 5947 all'art. 2 presentata dal Consiglio Regionale della

formulazione del testo presentato dalla Commissione Bicamerale del 1997 e approvato dalla Camera dei Deputati<sup>41</sup>.

Sotto il profilo *procedimentale* tutte le proposte prevedevano la necessità che l'autonomia concessa fosse prevista con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, in base ad una intesa Stato-regione e sottoponibile a *referendum* confermativo su base regionale<sup>42</sup>.

Un primo testo fu poi approvato dal Comitato ristretto, interno alla I Commissione permanente "Affari Costituzionali", il 13 ottobre 1999, che prevedeva che *«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»*<sup>43</sup>.

L'attuale versione definitiva dell'articolo, così come lo conosciamo oggi, prendeva le mosse da una proposta che mirava all'abolizione delle regioni a statuto speciale, con la contestuale previsione di un regime di differenziazione applicabile, invece, a tutte le regioni. L'attuale terzo comma nasceva con l'intento di sostituire interamente l'articolo 116, prevedendo che *«ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al 3° co. dell'art. 117 e le materie indicate al 2° co. del medesimo articolo alle lettere m), q) e i), 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'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di un'intesa con la regione interessata»*<sup>44</sup>.

---

Toscana, il d.d.l. costituzionale S. 3632 all'art 1 comma 2 dei Senatori Pieroni ed altri, o anche l'emendamento 4.24 all'art. 43 del testo unificato C. 4462-A dei deputati Calderisi e Taradash, poi respinto, che prevedeva dei settori specifici in cui poteva estendersi l'autonomia regionale, e l'emendamento 4.25 dei deputati Orlando ed altri, poi ritirato).

<sup>41</sup> Si fa riferimento al progetto di legge costituzionale del Governo C. 5830, cd. "D'Alema-Amato", già citato *supra*, che ricalcava l'articolo 54.4 approvato dalla Camera dei Deputati, di cui si è dato conto alla fine del paragrafo precedente di questo lavoro. Il progetto del Governo recitava: *«le Regioni sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Valle d'Aosta/Valle d'Aoste e Veneto.*

*Forme e condizioni particolari di autonomia possono essere stabilite anche per le regioni a statuto ordinario, con legge approvata su iniziativa della regione interessata, nel rispetto delle disposizioni degli articoli 117, 118 e 119.*

*La legge è approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, 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.*

<sup>42</sup> Una procedura molto più articolata era prevista nell'emendamento 4.24 al testo unificato C. 4462-A presentato da Calderisi ed altri, già citato, in cui si prevedeva che il testo deliberato dall'Assemblea regionale sarebbe stato 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, e alle sedute della Commissione avrebbe partecipato una delegazione dell'Assemblea regionale, la cui composizione sarebbe stata determinata dall'Assemblea; inoltre, la Commissione avrebbe elaborato entro tre mesi il testo definitivo, che avrebbe consentito allo Stato di determinare con legge i principi fondamentali in alcune materie, che sarebbero state specificatamente indicate; successivamente, qualora la delegazione avrebbe espresso il proprio accordo su tale testo, lo stesso sarebbe stato sottoposto alla popolazione della regione mediante *referendum* e sarebbe stato approvato soltanto se avesse ottenuto il voto favorevole della maggioranza dei cittadini iscritti nelle liste elettorali; il testo approvato sarebbe stato, soltanto in ultima istanza, ratificato con legge dalle Assemblee delle Camere (come emerge dal testo dell'Allegato A della seduta della Camera dei Deputati n. 773 del 19 settembre 2000, in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it)). Si veda, anche, l'emendamento 4.30 sempre al testo unificato C. 4462-A, di Peretti ed altri, che prevedeva che la maggiore autonomia dovesse esser prevista da statuti speciali adottati con legge costituzionale (come emerge dall'Allegato A della seduta della Camera dei deputati n. 774 del 20 settembre 2000, in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it)).

<sup>43</sup> Il testo licenziato dal Comitato si trova nell'Allegato 2 del Resoconto della I Commissione permanente "Affari costituzionali" del 13 ottobre 1999.

<sup>44</sup> Era la previsione dell'originario testo dell'emendamento 4.31 presentato dalla I Commissione al testo C.4462-A, che aveva l'intento di sostituire interamente l'articolo 116 (v. l'Allegato A della seduta della Camera dei Deputati n. 774 del 20 settembre 2000, consultabile su [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it)).

Quest'ultima proposta venne riformulata a seguito di un subemendamento e poi approvata, divenendo da sostitutiva ad aggiuntiva dell'articolo 116, lasciando invariata la previsione delle regioni speciali di cui al primo comma<sup>45</sup>.

Una modifica sicuramente più rilevante che costituisce una risposta a tutte quelle istanze che richiedevano l'equiparazione dell'autonomia ordinaria a quella speciale<sup>46</sup>.

Dopo essere stato esaminato anche dal Senato, il testo divenne, pertanto, la parte aggiuntiva dell'articolo 116 e il suo attuale terzo comma, per poi essere riapprovato, in seconda deliberazione, dalla Camera dei Deputati, il 28 febbraio 2001, e dal Senato, l'8 marzo dello stesso anno<sup>47</sup>.

Dal testo finale è sparito il riferimento al *referendum* della legge rinforzata che prevede forme e condizioni ulteriori di autonomia, sostituito dalla *consultazione* degli enti locali<sup>48</sup>, di cui la regione sembra dover esprimere le relative istanze.

Il terzo comma dell'articolo 116 elenca poi specificatamente le materie rispetto alle quali l'autonomia può essere concessa, estendendole non solo a quelle sottoposte alla cd. competenza concorrente, ma anche rispetto ad alcune riservate alla competenza esclusiva statale<sup>49</sup>. Queste due particolarità differenziano il testo finale dell'articolo 116 terzo comma rispetto alle proposte di riforma avanzate dalla Commissione Bicamerale D'Alema<sup>50</sup> e dal testo presentato dalla Bicamerale e approvato dalla Camera dei Deputati<sup>51</sup>.

Il modello duale tracciato originariamente dalla Costituzione sarebbe stato complicato, secondo alcuni, dall'inserimento del terzo comma dell'articolo 116, delineando un ulteriore e terzo tipo di regionalismo, che si aggiunge a quello storico previsto per le cinque regioni a statuto speciale e a quello ordinario, di diritto comune, previsto per tutte le altre regioni<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> Si veda il resoconto stenografico della seduta n. 775 della Camera dei Deputati del 21 settembre 2000, in cui a p. 42, si legge espressamente che «essendo l'emendamento 4.31 della Commissione, originariamente sostitutivo, divenuto integrativo dell'articolo, ne è stata spostata la collocazione».

<sup>46</sup> A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116, cit.*, p. 2184.

<sup>47</sup> Il testo, in sede di prima lettura, era stato approvato precedentemente alla Camera il 26 settembre 2000 e al Senato il 17 novembre 2000.

<sup>48</sup> Un coinvolgimento degli enti locali si ritrovava nella proposta C. 5947 presentata dal Consiglio regionale della Toscana alla Camera dei Deputati, al cui ultimo comma dell'art. 2 prevedeva che «l'iniziativa regionale di cui al secondo comma [fosse] assunta d'intesa con gli enti locali, secondo modalità stabilite nello statuto regionale», immaginando sempre, però, un *referendum* limitato agli elettori della regione stessa (si veda in CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5947, XIII Leg., in <http://leg13.camera.it/chiosco.asp?content=/dati/leg13/lavori/stampati/sk6000/frontesp/5947.htm>, 22 aprile 1999).

<sup>49</sup> Si fa riferimento, nel testo attuale, a quelle corrispondenti alla lettera n) norme generali sull'istruzione, s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e l) organizzazione della giustizia di pace.

<sup>50</sup> Come spiegato nel paragrafo precedente (v. in particolare nota 20), nella prima proposta avanzata da D'Onofrio, nel giugno del 1997, alla Commissione Bicamerale, si faceva soltanto riferimento al fatto che con statuto deliberato da ciascun Consiglio regionale ed approvato dal Parlamento con forza di legge costituzionale, sarebbero state disciplinate le funzioni legislative dello Stato e della regione in tutte le restanti materie, con previsione esplicita degli ambiti di competenza legislativa statale, restando tutti gli altri ambiti attribuiti alla competenza legislativa della regione. Nel testo approvato dalla Commissione il 30 giugno 1997 (v. nota 21 di questo lavoro) si affermava soltanto che lo Stato avrebbe potuto delegare con legge alle regioni funzioni normative di competenza statale, mentre nel testo licenziato dalla Commissione il 4 novembre 1997 si affermava soltanto che con legge costituzionale lo Stato avrebbe potuto demandare forme e condizioni particolari di autonomia anche per le *altre* regioni di diritto comune (si v. il paragrafo precedente).

<sup>51</sup> Il quale, come riportato alla fine del paragrafo precedente, prevedeva all'articolo 54.4 che «*forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58, possono essere stabilite anche per le altre regioni, con legge approvata dalle due Camere, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62. La legge è approvata dalle due 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*»; l'articolo escludeva esplicitamente le materie di competenza statale (a cui faceva riferimento l'articolo 58) come oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, e prevedeva sia l'intesa con la regione sia il *referendum* dei cittadini elettori della regione interessata.

<sup>52</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 143; anche P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale, cit.*, p. 33. Si v. G. VIESTI *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019, p. 414, che parla di come l'Italia diventerebbe un Paese arlecchinesco, un vero e proprio *unicum* al mondo: con 4 regioni a statuto speciale, due province autonome, un certo numero di regioni ad autonomia potenziata (ognuna con ambiti un po' diversi) e poteri centrali con la responsabilità delle politiche e dei servizi nei ritagli di Paese residui.

La novella dell'articolo 116 inserita in Costituzione, «poco considerata nei primi commenti»<sup>53</sup>, sembra ispirarsi, in definitiva, ad una logica trasparentemente spagnola: la Costituzione italiana, con la revisione del 2001, riprendeva la tecnica impiegata dal costituzionalismo spagnolo del cd. «vassoio dei formaggi», in virtù del quale non si procede direttamente all'allocatione delle competenze, ma si elencano in Costituzione le materie che possono essere assegnate alle regioni<sup>54</sup>. La costituzionalizzazione del «diritto all'autonomia» in Spagna ha consentito, infatti, alle singole comunità autonome di scegliere un proprio percorso, in cui l'assetto delle competenze è il risultato di un processo non definito a priori in modo preciso<sup>55</sup>.

Un modo di procedere che appariva coerente con quelle istanze di differenziazione diffuse anche in altri ordinamenti diverso dal nostro, nella prospettiva di un modello non più *solidaristico*, cioè mirato all'equiparazione o all'equivalenza delle condizioni di vita tra le diverse componenti, ma *competitivo* o *concorrenziale*, giustificato dall'acuirsi delle diversità tra territori ricchi e poveri e dall'aumentato divario di sviluppo tra essi<sup>56</sup>.

La riforma si inseriva in un contesto in cui il disegno di organizzazioni politiche asimmetriche o differenziate interessava vari modelli autonomistici, in maniera più o meno intensa, inserendosi in una «tendenza [che] sembra essere qualcosa di più di una contingenza italiana, dovuta alla pretesa di questa o quella regione», ma, piuttosto, in un assetto di competenze configurato su misura al protagonismo che caratterizza le singole comunità politiche<sup>57</sup>.

### 3. I tentativi di attuazione dell'articolo 116 terzo comma nella sua prima esperienza e i referendum consultivi del 2017.

All'indomani della riforma del Titolo V, e all'introduzione della previsione costituzionale relativa al cd. regionalismo differenziato, poche sono state le regioni che hanno avanzato proposte per richiedere «ulteriore forme e condizioni particolari di autonomia». Nessuno dei tentativi intrapresi, però, è giunto a compimento.

Il primo tentativo di conseguire l'intesa di cui all'articolo 116 terzo comma fu esperito dalla Regione Toscana nel 2003. Infatti, attraverso la delibera n. 1237, si chiedeva un'autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Su questa proposta, anche il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Toscana diede un parere favorevole, recependo le indicazioni degli enti locali, così come emerse dalla consultazione del 23 maggio 2003<sup>58</sup>. Tuttavia, non si diede alcun seguito a questa proposta.

Anni dopo, fu la Regione Lombardia ad avviare un'intensa attività istruttoria con l'intento di richiedere maggiori spazi di autonomia. Già nel settembre 2006, la Giunta regionale lombarda approvava un «Documento di indirizzo», all'interno del quale si affermava che la «Lombardia rappresenta una realtà matura per sperimentare "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", così come previsto dal 3° comma dell'art. 116 Cost.,

<sup>53</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPÌ – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 55; v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 139, che parla di come il 116 abbia rappresentato la disposizione della riforma del Titolo V meno studiata.

<sup>54</sup> A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 91-92, l'autore, tra l'altro, traccia altre simmetrie con l'esperienza spagnola, e anche con quella tedesca. Anche in A. RUGGERI – C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 81, si fa notare come in molte delle relazioni, allegare ai progetti che inserivano clausole di specializzabilità simili a quella ad oggi prevista dall'ultimo comma dell'art. 116, veniva evocata l'esperienza spagnola. Fa riferimento ai profili di diritto comparato anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 144, e, un'analisi più attenta è svolta anche da A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, cit., pp. 2207-2210.

<sup>55</sup> G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, cit., p. 405.

<sup>56</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 206, tutto questo, secondo l'autrice, può attribuirsi ai rigidi criteri di governo della politica monetaria, ai profondi sconvolgimenti dell'assetto politico e socio-economico, al prevalere del libero mercato e alla riduzione delle risorse disponibili.

<sup>57</sup> Queste considerazioni, e la parte virgolettata, in A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, cit., p. 2192.

<sup>58</sup> Il parere del CAL Toscana può leggersi in CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI TOSCANA, *Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Approvazione documento*, in <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/cal/pa1237.htm>. Il CAL formulava al contempo la raccomandazione secondo la quale bisognava prevedere che la ripartizione fra gli enti locali delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni ad essi conferite fosse, però, effettuata dalla regione sulla base di intese concertate con essi.

introdotta con la riforma del 2001 e fino ad oggi non attuata», e che «l'ottenimento di più ampio spazio di intervento diretto - nel rispetto delle disponibilità previste dalla Costituzione – pote[va] meglio consentire a Regione Lombardia di rafforzare quell'importante ruolo di riferimento che le è riconosciuto in ambito socioeconomico, a sicuro beneficio di tutte le articolazioni dello Stato e dell'interesse della collettività nazionale»<sup>59</sup>.

Il Consiglio regionale della Regione Lombardia, nel 2007, adottava poi atti di indirizzo (una risoluzione del 3 aprile 2007<sup>60</sup> e una mozione del 10 luglio) con l'obiettivo di impegnare la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per giungere ad un'intesa ai sensi dell'articolo 116 terzo comma, riguardante determinate materie<sup>61</sup>.

Successivamente, il 30 ottobre del 2007, veniva pubblicato un documento di «Intesa tra Governo e Regione Lombardia sull'avvio del percorso diretto all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione», con l'obiettivo di pervenire alla redazione di un documento finale: si concordava di avviare un percorso di approfondimento degli ambiti e delle materie previste dalla richiesta della regione; la creazione di un gruppo paritetico per l'approfondimento tecnico-giuridico che avrebbe redatto un documento finale su ognuna delle materie affrontate; l'approfondimento avrebbe riguardato, anche, gli aspetti organizzativi e finanziari legati alla attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia, prevedendo una stima congrua delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni connesse alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; e, infine, il Governo e la regione si sarebbero impegnati a garantire un costante raccordo con il Parlamento e con il Consiglio regionale durante la fase di approfondimento tecnico e di negoziazione, secondo modalità da concordare tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della regione<sup>62</sup>.

A fronte di queste richieste, venne firmata l'intesa tra il Governo e la Regione Lombardia per avviare il negoziato e verificare «le condizioni di trasferibilità» dallo Stato alla regione nelle materie richieste<sup>63</sup>, ma, nonostante un successivo approfondimento tecnico-giuridico e un ulteriore incontro tra Governo e Regione, diretto ad esaminare il percorso che avrebbe portato all'attuazione dell'articolo 116 terzo comma, la procedura non ebbe ulteriore seguito.

La Regione Veneto, nello stesso periodo, intraprese un percorso per il riconoscimento di maggiore autonomia. Nel marzo 2006 il Consiglio regionale del Veneto deliberò una proposta di legge, la n. 8, all'interno della quale, a parte la relazione iniziale in cui si ripercorreva in modo molto analitico la genesi dell'articolo e l'evoluzione del regionalismo italiano, veniva fatto un elenco di materie rispetto alle quali poteva aprirsi un confronto con lo Stato finalizzato a richiedere ulteriori forme e condizioni particolari

---

<sup>59</sup> Il Documento di indirizzo può essere consultato in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Documento di indirizzo per attuare gli artt. 116, 117 e 119 Cost., 19 settembre 2006*, in <http://www.issirfa.cnr.it/lombardia-documento-di-indirizzo-per-attuare-gli-artt-116-117-e-119-cost-19-9-2006.html>; le materie rispetto alle quali si richiedeva maggiore autonomia erano: ambiente, energia, ricerca, rapporti internazionali e commercio estero, grandi infrastrutture, sanità, aeroporti, istruzione e giustizia.

<sup>60</sup> Il testo è pubblicato in BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE LOMBARDIA, N. 17, in <http://www.consultazioniburli.servizirl.it/pdf/2007/01170.pdf>, 23 aprile 2007.

<sup>61</sup> Le materie erano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, università con particolare riferimento alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi, cooperazione transfrontaliera, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (come viene ricordato nel SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, n. 16, maggio 2018, in [www.senato.it](http://www.senato.it), p. 17).

<sup>62</sup> Questo documento è reperibile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Intesa tra il Governo e la Regione sul percorso per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ex art. 117 u.c. Cost., 30 ottobre 2007*, in <http://www.issirfa.cnr.it/intesa-tra-il-governo-e-la-regione-lombardia-sul-percorso-per-l-attribuzione-di-ulteriori-forme-di-autonomia-ex-art-117-u-c-cost-30-10-2007.html>.

<sup>63</sup> Furono considerate come prioritarie tre materie: «1.tutela dell'ambiente e dell'ecosistema 2.organizzazione della giustizia di pace 3.tutela dei beni culturali» (v. il documento della Regione Veneto in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione – Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost.", 18 dicembre 2007*, in <http://www.issirfa.cnr.it/regione-veneto-segreteria-generale-della-programmazione-direzione-riforme-istituzionali-e-processi-di-delega-attuazione-dell-art-116-u-c-cost-tabella-comparativa-tra-il-percorso-lombardo-e-quello-vene.html>, la parte citata è a p. 3 del documento)

di autonomia<sup>64</sup>. Nella proposta di legge, all'articolo 12, veniva affermato inoltre una norma di chiusura abbastanza rilevante, che prevedeva che «la regione, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, [avrebbe potuto] in ogni momento disporre restituzioni delle forme e condizioni particolari di autonomia riconosciute nella presente legge».

Successivamente, la Giunta regionale del Veneto avviò formalmente il percorso di attuazione del terzo comma dell'articolo 116 individuando alcune materie definite come prioritarie, e, nel luglio 2007, approvò un documento tecnico con l'indicazione di 12 materie rispetto alle quali venivano avanzate richieste di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia<sup>65</sup>. Dopo aver indicato nel «governo del territorio» e nei «lavori pubblici» le altre materie da aggiungere al documento tecnico, e aver ricevuto il parere favorevole degli enti locali, delle categorie economiche e delle altre espressioni della società veneta, nel dicembre del 2007 si dava mandato al Presidente della Regione di negoziare con il Governo.

Anche questa proposta di maggiore autonomia, però, non conobbe ulteriore seguito.

Un'altra regione si attivò per avviare richieste in tal senso. La Regione Piemonte, nel settembre 2006, approvò un «Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione»<sup>66</sup>.

Successivamente, nel luglio 2008, il Consiglio regionale della Regione Piemonte approvò il «Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, Costituzione», delineando l'iter procedurale da seguire per avanzare la richiesta allo Stato e le materie rispetto alle quali procedere, dando mandato al Presidente della Giunta regionale di negoziare con il Governo e impegnando la Giunta regionale ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali<sup>67</sup>.

Questa proposta non ha conosciuto, tuttavia, alcun seguito.

---

<sup>64</sup> Come la cooperazione transfrontaliera, nei rapporti internazionali e con l'UE, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, governo del territorio e protezione civile, previdenza complementare e integrativa, banche a carattere regionale, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, esercizio delle funzioni amministrative e principio di sussidiarietà (il documento reperibile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Proposta al Consiglio reg. di legge statale ex art. 116 u.c. Cost., 28 marzo 2006, d'iniziativa Variati ed Altri*, in <http://www.issirfa.cnr.it/veneto-proposta-al-consiglio-reg-di-legge-statale-ex-art-116-u-c-cost-iniziativa-variati-ed-altri-28-3-2006.html>).

<sup>65</sup> Le materie erano: istruzione, tutela della salute, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, potere estero della regione, organizzazione della giustizia di pace, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ordinamento della comunicazione, previdenza complementare e integrativa, protezione civile, infrastrutture, casse di risparmio (Regione Veneto - Segreteria Generale della Programmazione - Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, *Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, p. 2, consultabile in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione - Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, in <http://www.issirfa.cnr.it/regione-veneto-segreteria-generale-della-programmazione-direzione-riforme-istituzionali-e-processi-di-delega-attuazione-dell-art-116-u-c-cost-tabella-comparativa-tra-il-percorso-lombardo-e-quello-vene.html>).

<sup>66</sup> In questo documento si delineavano già alcune materie rispetto alle quali richiedere maggiori spazi di autonomia, sottolineando che si trattava solo di esempi che mostravano, secondo il Consiglio Regionale del Piemonte, la coerenza di un'iniziativa condotta in attuazione dell'articolo 116 terzo comma Cost. con il principio di sussidiarietà e di semplificazione (le materie erano, ad es., quelle riferite alla specificità dei territori mondani, sanità, infrastrutture, istruzione, ambiente, giustizia, energia, ricerca, rapporti internazionali e commercio estero e aeroporti); il documento è rinvenibile in CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Approvazione del "Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di Ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione"*, in <http://serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=42187>).

<sup>67</sup> Le materie in particolare erano: beni paesaggistici e culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica, ambiente, organizzazione sanitaria, previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze (v. il testo in ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Piemonte, DCR 209-34545 del 28 luglio 2008 "Testo unificato delle Proposte di deliberazione n. 341, 208, 273: Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte"*, in <http://www.issirfa.cnr.it/piemonte-dcr-209-34545-del-28-07-2008-attuazione-dell-art-116-terzo-comma-della-costituzione-per-il-riconoscimento-di-un-autonomia-differenziata-della-regione-piemonte.html>).



Rispetto al fallimento di queste prime richieste da parte di alcune Regioni del centro nord, qualcuno ha fatto notare come, in realtà, siano state presentate senza grande convinzione, «perché non hanno reagito al “muro di gomma” del Governo e, in particolare, dei ministeri»<sup>68</sup>.

Si fa notare, inoltre, che l'abbandono di queste iniziative era legato a ragioni di ordine politico, poiché l'iniziativa fu avanzata durante il secondo Governo Prodi e abbandonata durante il quarto Governo Berlusconi: il fallimento dei tentativi era legato alla circostanza che la maggioranza, a sostegno del nuovo Governo, non era favorevole alla disciplina contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 116<sup>69</sup>.

Secondo altri la mancata attuazione dell'articolo 116 terzo comma, è da ricondurre alla storia e alla nascita dello stesso articolo. Le ragioni politiche, sottese all'approvazione della legge cost. 3 del 2001, erano rivolte essenzialmente a consentire la soddisfazione di interessi «di una forza politica da parte di quelle forze che presumevano di avere la possibilità di costruire una coalizione con tale forza»<sup>70</sup>. La pretesa della Lega Nord era quella di attribuire lo statuto speciale alle Regioni Veneto e Lombardia, e questo, secondo una dottrina, spiega non soltanto perché i primi tentativi sono sempre venuti da queste due regioni, ma spiega anche il connotato politico di questo tipo di iniziative, che furono adottate in opposizione alla maggioranza parlamentare, piuttosto che per una vera e propria volontà di avere maggiore autonomia, almeno per le iniziative del 2007<sup>71</sup>.

Altre ragioni, probabilmente, possono essere ricercate nel fatto che le regioni hanno ritenuto prioritario il consolidamento delle nuove competenze, piuttosto che differenziare le proprie, in un contesto in cui la legislazione statale manteneva un approccio “accentratore”; o, ancora, si può far riferimento all'attenzione che principalmente è stata rivolta al progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento (n. 2544-D) e respinto dal referendum del 25-26 giugno 2006, che si proponeva l'abrogazione della disposizione costituzionale<sup>72</sup>.

Si potrebbe pensare, ancora, che il dibattito istituzionale, e l'interesse delle regioni, negli anni successivi al 2001, si siano concentrati sull'attuazione dell'articolo 119 Cost. e, in particolare, sull'introduzione del federalismo fiscale, poiché l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali rappresentava una premessa all'attribuzione di nuove funzioni e competenze; mentre, con riferimento alla XVII legislatura, l'attenzione al tema dell'attuazione dell'articolo 116 terzo comma, si è registrata solo dopo lo svolgimento del referendum popolare con cui non è stata confermata la riforma costituzionale (A.S. 1429-D), che perseguiva un modello di regionalismo basato sulla riduzione di talune competenze delle regioni e, contestualmente, sulla loro partecipazione al procedimento legislativo attraverso la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni<sup>73</sup>.

Nel più recente periodo, la richiesta di maggiore autonomia regionale si è “innovata” rispetto alle precedenti esperienze di un ulteriore istituto: il referendum consultivo. Questo è stato promosso, in particolare, dalla Giunta regionale e deliberato dal Consiglio regionale delle Regioni Veneto e Lombardia,

---

<sup>68</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 121.

<sup>69</sup> Tant'è che, durante la XIV legislatura, la legge costituzionale da essa approvata e bocciata in sede referendaria aveva previsto l'abrogazione puramente e semplicemente del comma in questione, così A. D'ATENA, *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., consultabile online al link [https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23\\_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23\\_Regioni.0001.pdf](https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23_Regioni.0001.pdf), 29 novembre 2017, p. 3 (di questa mancata riforma si darà conto nel paragrafo 4 di questo lavoro).

<sup>70</sup> S. MANGIAMELI, *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., consultabile online al link [https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23\\_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23\\_Regioni.0001.pdf](https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_Regioni/2017/11/29/leg.17.st.encomm.data20171129.U1.com23.indag.c23_Regioni.0001.pdf), 29 novembre 2017, p. 8.

<sup>71</sup> S. MANGIAMELI, *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, cit., p. 8.

<sup>72</sup> Di questa riforma si darà conto *infra* nel paragrafo 4 di questo elaborato. Queste ragioni sono espresse in SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari*, cit., p. 18.

<sup>73</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari*, cit., pp. 18-19. Della riforma respinta il 4 dicembre 2016 si darà conto nel paragrafo 4 di questo lavoro.

ed entrambi si sono svolti il 22 ottobre del 2017, inaugurando un percorso che ha portato a raggiungere intese con lo Stato<sup>74</sup>.

Il referendum della Regione Lombardia è stato indetto in base ad una disposizione statutaria, che, in verità, non fa riferimento esplicitamente all'attuazione dell'istituto nei casi di richiesta di maggiore autonomia, ma richiama il ruolo del Consiglio regionale, il quale, a maggioranza dei due terzi dei componenti, può deliberare l'indizione di referendum consultivi su questioni di interesse regionale o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate, lasciando poi ad una legge regionale le modalità di attuazione della consultazione popolare<sup>75</sup>.

Con la delibera consiliare del 17 febbraio 2015 veniva indetto il referendum consultivo e previsto un quesito referendario abbastanza articolato<sup>76</sup>, e, con la mozione n. 849 del 13 giugno 2017, si impegnava il Presidente della regione a svolgere la trattativa successiva al referendum, «possibilmente insieme al Governatore del Veneto, Luca Zaia, impegnato in un analogo percorso referendario» e a negoziare «anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle regioni a statuto speciale».

Il referendum della Regione Veneto, che nel 2012 si è data un nuovo statuto all'interno del quale ha introdotto una disciplina dei referendum abrogativi e di quelli consultivi<sup>77</sup>, è stato previsto con legge 15/2014 (“Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto”)<sup>78</sup> che prevedeva che il Presidente della Giunta regionale potesse instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum consultivo, finalizzato a conoscere la volontà degli elettori della regione sul conseguimento di ulteriori forme di autonomia. La legge aveva previsto, inoltre, due condizioni affinché il Presidente della Giunta regionale possa proporre al Consiglio regionale un programma di negoziati con lo Stato e presentare un disegno di legge statale contenente «percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia»: la procedura era attivabile solo se alla consultazione aveva partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se raggiungeva la maggioranza dei voti validamente espressi.

A destare qualche perplessità sono stati i quesiti referendari che la regione aveva previsto nella legge richiamata. Il Presidente della Giunta, a parte richiedere la volontà popolare in ordine alla maggiore autonomia di cui al terzo comma dell'articolo 116, avrebbe avuto la possibilità di indire referendum in ordine ad altri quesiti, che avrebbero fatto riferimento alla possibilità di trattenere l'80 per cento dei tributi pagati dai cittadini veneti, alla circostanza che il gettito della regione non avrebbe avuto vincoli di destinazione e alla possibilità, per la regione, di poter diventare a “statuto speciale”<sup>79</sup>. Addirittura, con

---

<sup>74</sup> Referendum che sono stati indetti per rafforzare il valore dell'iniziativa nei confronti del Governo dello Stato (A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 aprile 2019, p.3) Delle intese raggiunte con lo Stato si darà illustrazione nei capitoli successivi a questo lavoro.

<sup>75</sup> Così l'articolo 52 dello Statuto della Regione Lombardia (consultabile anche online in REGIONE LOMBARDIA. IL CONSIGLIO, *Banca dati delle leggi regionali. Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1*, in <http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?iddoc=lrst2008051400001&view=showdoc>).

<sup>76</sup> «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?» (documento pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 24 febbraio 2017).

<sup>77</sup> All'articolo 26 dello Statuto Veneto si disciplina il referendum abrogativo, mentre all'articolo 27 quello consultivo. Quest'ultimo articolo recita: «1. Il Consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio, quando lo richiedono il Consiglio regionale o cittadini o enti locali, secondo quanto previsto dalla legge regionale. 2. Se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità. 3. Non è ammesso referendum consultivo nei casi previsti dall'articolo 26, commi 4 e 5. 4. Sono sottoposti a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo quanto previsto dalla legge, i progetti di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali» (si veda in CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, *Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1*, in <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2012/12st0001.html>).

<sup>78</sup> V. la legge in BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE VENETO, *Legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014*, in <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DetailLegge.aspx?id=276453>.

<sup>79</sup> I quesiti, letteralmente, erano: «1) “Voi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”; 2) “Voi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”; 3) “Voi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei

legge 16/2014, la Regione prevedeva la possibilità di indire un *referendum* affinché il Veneto divenisse una Repubblica indipendente e sovrana.

Questi quesiti referendari sono stati impugnati dinanzi alla Corte costituzionale ad opera del Governo statale.

La Corte costituzionale, nella sua precedente giurisprudenza, aveva già avuto modo di esprimersi sulla tematica dei *referendum* consultivi regionali.

All'interno di una sua pronuncia, si dichiarava l'illegittimità costituzionale di una delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale del Veneto, in ragione del fatto che il *referendum* consultivo «per quanto sprovvisto di efficacia vincolante, non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato»<sup>80</sup>.

La Corte costituzionale ha poi affermato, in altre sue sentenze, che i *referendum* regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale, tanto intensa e cogente è «l'istanza protettiva delle fonti superiori»<sup>81</sup>.

Con riferimento alla delibera regionale del Veneto del 2014, che prevedeva il *referendum* consultivo relativo alla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, la Corte costituzionale, con sentenza 118 del 2015, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale<sup>82</sup>.

---

tributi riscossi nel territorio regionale?»; 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 5) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?»».

<sup>80</sup> «[...]con la conseguente violazione di quel limite già indicato da questa Corte come proprio dei *referendum* consultivi regionali e riferito all'esigenza di evitare "il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato" (sent. 256 del 1989, n. 5)». Così la Corte costituzionale nella sentenza 470/1992 (si v. in *Giur. Cost.*, 1992, III, p. 4258). Si sottolineava il rilievo che il procedimento di formazione delle leggi dello Stato si caratterizza per una tipicità che non consente di introdurre, nella fase della iniziativa affidata al Consiglio regionale, elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di "aggravare", mediante forme di consultazione popolare variabili da regione a regione, lo stesso procedimento; questo valeva a maggior ragione nei confronti di una iniziativa regionale destinata ad attivare un procedimento di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 della Costituzione che prevede già, al secondo comma dell'art. 138, una partecipazione popolare al procedimento, ma nella forma del *referendum* confermativo.

<sup>81</sup> Come affermato nella sent. 496/2000, che dichiarò l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto, approvata l'8 ottobre 1998, recante «Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia»; la Corte ribadiva che il corpo elettorale regionale non poteva farsi portatore di modifiche costituzionali. Si è affermato quindi che la pronuncia 496/2000 lasciava aperta, tuttavia, la possibilità di soluzioni diverse per i casi in cui il *referendum* consultivo incidesse sul livello primario delle fonti (sebbene in ambiti pur sempre rimessi alla decisione politica dello Stato) (così G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.federalismi.it*, 28 ottobre 2015, p. 4). Questa sentenza era stata critica, *ex multis*, da N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giuris. Cost.*, 2000, III, pp. 3825; assai critico fu G. BOGNETTI, *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corr. Giur.*, 2001, consultato in *www.studiolegale.leggiditalia.it*.

Si veda ancora 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, p. 56 il quale scriveva che «per quanto riguarda la fase dell'iniziativa, cioè della richiesta, molto bene si inserirebbero qui *referendum* regionali di tipo consultivo, stante il riconoscimento, presente nella sentenza n. 496 del 2000 sia pur con riferimento al procedimento di revisione costituzionale, che le attività preordinate al risultato finale, cioè la presentazione dell'atto di iniziativa, costituiscono fasi di un procedimento del tutto interno alla sfera regionale, rispetto al quale la Regione gode di una certa libertà di manovra». Aderisce a questa tesi, più di recente, D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *www.federalismi.it*, 14 dicembre 2018, p. 4.

Si è fatto notare, poi (N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, *cit.*, p. 3827), come la Corte abbia avuto un mutamento della propria prospettiva con la successiva ordinanza 102/2001, all'interno della quale la Corte rigettava l'istanza di sospensione di una delibera del Consiglio regionale della Lombardia (la n. VII/25 del 15 settembre 2000), nella quale proponeva l'indizione di un *referendum* consultivo relativo al trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale alla Regione Lombardia, affermando che in quel caso, secondo la Corte, il *referendum* regionale non coinvolgeva scelte fondamentali di livello costituzionale.

La Corte è ritornata a pronunciarsi con la sentenza n. 365/2007, che aveva ad oggetto una legge della Regione Sardegna istitutiva della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», nella quale si richiamano alcuni passi della sent. 496/2000.

<sup>82</sup> La Corte, nella stessa sentenza, ha invece dichiarato l'incostituzionalità dell'intera legge regionale 16/2014 e degli altri quesiti previsti dalla legge regionale 15/2014, illustrati *supra*.

La Consulta afferma che il *referendum* «è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative», e che se anche non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, «assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici»: per questo, «i referendum popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa»<sup>83</sup>.

Nella sentenza viene ricordato che l'attuale articolo 123 Cost. demanda la disciplina dei *referendum* regionali agli statuti regionali<sup>84</sup>, e che la Regione Veneto disciplina, all'articolo 27 del suo Statuto, l'indizione dei *referendum* consultivi, in base all'autonomia politica accordata dalla Costituzione, da svolgere in armonia con i precetti da questa previsti. Ciascuna regione può quindi stabilire «forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti [e] introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione»<sup>85</sup>.

La Corte costituzionale dichiara, quindi, non fondata la questione di legittimità perché, da un lato, il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti, ripetendo, questo, l'espressione usata nell'articolo 116 terzo comma Cost.<sup>86</sup>, e, dall'altro, perché si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito dall'articolo 116 Cost., pur sottolineando come l'atto regionale d'iniziativa «rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito»<sup>87</sup>.

Proprio questo possibile condizionamento è stato criticato da chi vedeva, nella formulazione del quesito, «una questione di principio sostanzialmente priva di alternative»<sup>88</sup> e, per questo, problematico sotto il profilo della garanzia dell'art. 48 Cost.<sup>89</sup>, e chi vedeva un'inutilità nello strumento referendario<sup>90</sup>, che rischiava «di prestarsi ad usi propagandistici funzionali - più che a dare impulso a precise modifiche dell'assetto autonomistico - alla legittimazione plebiscitaria di chi si fa promotore»<sup>91</sup>.

Difatti, rispetto ai motivi sottesi ai quesiti referendari del Veneto e della Lombardia si è fatto notare come le regioni, invece di discutere sulle nuove modalità di organizzazione e di gestione delle attività, facevano intendere che la materia vera era l'incremento della spesa pubblica sul loro territorio, attraverso l'incremento della quota di compartecipazione ai grandi tributi erariali<sup>92</sup>. A tal proposito, la Regione Lombardia faceva riferimento al «sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate» (mozione del 13 giugno 2017): profili che sembrano essere del tutto estranei al campo di applicazione dell'articolo 116 terzo comma, e che sembrano negare esplicitamente la solidarietà fra le regioni, necessaria a mantenere l'unità del Paese<sup>93</sup>.

---

<sup>83</sup> In *Giur. Cost.*, 2015, I, p. 932.

<sup>84</sup> Si ricorda che questa disposizione costituzionale è stata introdotta con la legge costituzionale 1 del 1999 che ha ampliato l'autonomia regionale (di questo si è dato conto poco *supra* nel paragrafo 2).

<sup>85</sup> In questo passaggio, la Corte si richiama ad un suo precedente, la sentenza 372/2004 (in *Giur. Cost.*, 2015, I, p. 932).

<sup>86</sup> Sotto questo aspetto si è fatto notare come invece sia stata la Corte a sottoporre ad una «interpretazione conforme a Costituzione» la legge veneta sul *referendum*, delimitando l'oggetto della consultazione a quanto disposto dall'articolo 116 terzo comma, in quanto la Corte riteneva che l'iniziativa della regione non potesse non collocarsi «nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata» (S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 942 che cita nella parte in corsivo il punto 8.3 del *Considerato in diritto* della sentenza 118/2015).

<sup>87</sup> In *Giur. Cost.*, 2015, I, p. 935.

<sup>88</sup> G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3 aprile 2019, p. 32.

<sup>89</sup> «Ma anche sotto quello dei parametri elaborati nel tempo dalla *soft-law* della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, rilevanti nella misura in cui ricostruiscono tanto consuetudini di diritto internazionale regionale, quanto interpretazioni di obblighi di diritto internazionale pattizio» G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, cit., p. 32.

<sup>90</sup> R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019, p. 1, ammesso dalla Corte solo perché «esterno al procedimento previsto dall'art. 116. 3 e ininfluenza su di esso». Cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 699, che già dubitava della stretta ed effettiva necessità di percorrere il cd. «appello al popolo».

<sup>91</sup> G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali*, cit., p. 11) e chi vi vedeva un atteggiamento di «populismo referendario» (A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione italiana*, in *www.federalismi.it*, 25 ottobre 2017, p. 5). Si v. anche M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio Editore, Venezia, 2019, p. 37, secondo il quale il *referendum* ha rafforzato sul piano politico la richiesta di autonomia differenziata.

<sup>92</sup> G. MACCIOTTA, *Federalismo differenziato e federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, n. 15/2017, p. 1.

<sup>93</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 126.

La Consulta, con sentenza 118 del 2015, sembra aver disatteso, secondo alcuni, la sua precedente giurisprudenza<sup>94</sup>, mentre secondo altri non si riscontra alcun *overruling*, ma, semmai, ciò che cambia è l'impostazione metodologica e retorica<sup>95</sup>.

Questa pronuncia porta in primo piano un dato rimasto fino ad allora sottotraccia, vale a dire il ruolo dello statuto regionale come fonte competente a regolare i *referendum* regionali, in armonia con la Costituzione<sup>96</sup>.

Entrambi i *referendum* si svolsero in entrambe le regioni e diedero inizio alle procedure di richiesta del cd. regionalismo differenziato.

#### 4. Le riforme fallite sul regionalismo differenziato.

L'articolo 116 terzo comma è stato oggetto di un tentativo di riforma dopo pochi anni la sua introduzione.

L'articolo 38 della legge costituzionale approvata dalle Camere il 16 novembre 2005, e sottoposta a *referendum* popolare il 25-26 giugno 2006 con esito negativo, prevedeva «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*».

Con riferimento all'articolo 116 terzo comma, furono molte le proposte di riforma costituzionale che miravano alla sua abrogazione<sup>97</sup> ed altre che proponevano di modificare l'articolo nel senso di concedere statuti speciali anche alle regioni di diritto comune<sup>98</sup>.

La novella dell'articolo 116 fu elaborata partendo dal testo redatto dalla I Commissione del Senato che univa diverse proposte di riforma, e prevedeva l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 116 Cost. Questo testo fu poi confermato in Aula, nonostante vari emendamenti presentati, e trasposto nell'articolo 39 del d.d.l. costituzionale approvato in prima lettura al Senato, e ripreso, letteralmente, alla Camera<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., p. 124 che la accoglie positivamente; si v. anche G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali*, cit., pp. 11-12; S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana*, cit., p. 940 che scrive esplicitamente come la Corte italiana sembra prendere le distanze da sue precedenti decisioni.

<sup>95</sup> D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in *www.forumcostituzionali*, p. 5, l'autrice continua scrivendo (p. 8) che rispetto ai suoi precedenti la Corte smentisce soltanto l'argomento procedurale, nel senso che la Consulta è come se affermasse che una cosa è un *referendum* consultivo *preliminare* all'iniziativa di cui all'art. 116 terzo comma Cost., e altra cosa è il procedimento che *incomincia* con tale iniziativa (come erano i procedimenti di revisione costituzionale che prevedevano un *referendum* consultivo *preliminare* degli elettori regionali, oggetto delle precedenti sentenze della Corte sul tema in questione).

<sup>96</sup> Così D. TEGA, *La dottrina come amica curiae*, in *www.forumcostituzionali.it*, 10 luglio 2015, p. 4.

<sup>97</sup> Si vedano, ad es., i d.d.l. cost. S. 2544 (da cui prese avvio la riforma e che fu presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Berlusconi ed altri Ministri, il 17 ottobre 2003), S. 1998 di Pastore ed altri, la proposta S. 2030, e quelli presentati alla Camera nn. C. 3707 e C. 4805.

<sup>98</sup> Si fa riferimento alla proposta S. 448 di Danieli che prevedeva «*forme e condizioni particolari di autonomia, in deroga agli articoli 117, 118, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130 e 133, possono essere concesse anche a regioni diverse da quelle di cui al primo comma, con legge approvata dalle Camere, ai sensi del terzo, quarto e quinto comma del presente articolo. L'iniziativa legislativa spetta alla regione interessata. La proposta di iniziativa regionale deve essere sottoposta referendum limitato ai cittadini elettori della regione proponente e non può essere presentata al Parlamento per l'approvazione se non abbia ottenuto in questa consultazione la maggioranza dei voti validi. La legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti. La regione non può richiedere forme e condizioni particolari di autonomia qualora il finanziamento delle complessive competenze regionali comporti trasferimenti statali superiori al gettito erariale riscosso nella regione stessa. L'abrogazione o la modifica delle forme e delle condizioni di autonomia particolare di cui al secondo, terzo e quarto comma, possono essere disposte solo con legge approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti e confermata, con la maggioranza dei voti validi, da un referendum limitato ai cittadini elettori della regione interessata*».

<sup>99</sup> Il testo approvato al Senato in prima deliberazione, il 25 marzo 2004, è il n. 2544, che all'articolo 39 punto 1 prevedeva, per l'appunto, che «*all'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è abrogato*» (testo in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Modifiche di articoli della Parte II della Costituzione*, XIV Leg., in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00099216.pdf>); il testo fu approvato in prima sede di deliberazione alla Camera (n. 4862) il 15 ottobre 2004 e riprendeva esattamente l'articolo approvato mesi prima al Senato (il testo in CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 4862, XIV Leg., in <http://legxiv.camera.it/dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0058450.pdf>, 15 ottobre 2004). Dopo essere stato riapprovato nuovamente in sede di prima deliberazione dal Senato (in virtù di alcune modifiche, che comunque non riguardavano l'articolo 116 terzo comma, apportate ad opera della Camera) il 23 marzo 2005 (n. 2544-B) e in sede di seconda deliberazione alla Camera il 20 ottobre 2005 (n. 4862-B), venne approvato definitivamente al Senato, in sede di seconda deliberazione, il 16 novembre 2005 (n. 2544-D).

La riforma costituzionale del 2005 mirava all'eliminazione del terzo comma dell'articolo 116 perché, nel suo disegno organico, prevedeva l'attribuzione di competenze legislative esclusive alle regioni, di conseguenza la previsione di un regionalismo differenziato non era ritenuta più necessaria all'interno dell'ordinamento<sup>100</sup>.

Il regionalismo differenziato, secondo il Governo di allora, avrebbe rimesso la «*decisione della contingente maggioranza parlamentare l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle singole regioni, con il rischio di condizionare la dimensione dell'autonomia regionale alla volontà politica espressa dal Parlamento nazionale*», mentre sarebbe stato opportuno «*assicurare a tutte le regioni ordinarie, senza distinzioni, la possibilità di attivare le competenze direttamente riconosciute dalla Costituzione*»<sup>101</sup>.

Questa riforma è stata definita *devolution*<sup>102</sup>, poiché nel suo intento mirava a conferire più competenze alle regioni. Si è fatto notare, però, che, a differenza dei fautori della legge costituzionale 3 del 2001 che fondarono la differenziazione su un modello di collaborazione istituzionale, i fautori della cd. *devolution* sembravano poggiare la differenziazione senza mediazione tra Stato e regione: le competenze sarebbero state affidate direttamente dalla Costituzione, a titolo di competenza esclusiva regionale<sup>103</sup>.

Questo progetto di riforma, però, non venne approvato nel *referendum* confermativo del giugno 2006.

Stessa sorte toccò alla riforma costituzionale sottoposta a *referendum* il 4 dicembre 2016.

La riforma sottoponeva a revisione 47 articoli su 139 ed era quindi molto estesa. Questa toccava anche il terzo comma dell'articolo 116 Cost., che si inseriva in una revisione più ampia dei rapporti Stato-regione.

L'intento della proposta di revisione costituzionale era quello di cancellare la competenza concorrente, o per lo meno formalmente<sup>104</sup>, ridisegnando le materie di potestà esclusiva statale e regionale.

Nel disegno originario del testo di riforma costituzionale, il Governo proponeva di assegnare allo Stato la facoltà «*di delegare, con legge approvata a maggioranza assoluta della Camera, l'esercizio della funzione legislativa (disciplinando al contempo l'esercizio delle funzioni amministrative corrispondenti), in materie o funzioni di sua competenza esclusiva - salvo alcune eccezioni per le materie di maggiore delicatezza sul piano istituzionale - alle regioni o ad alcune di esse, anche per un tempo limitato*»; tale previsione avrebbe sostituito «*quella in materia di regionalismo differenziato ai sensi dell'attuale articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di cui si prevede conseguentemente la soppressione*»<sup>105</sup>.

L'intenzione del Governo era quella di eliminare l'articolo 116 terzo comma e sostituirlo con una delega statale di competenze regionali.

---

<sup>100</sup> Come si ricordava nella relazione alla proposta S. 1998 di Pastore ed altri, il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che disciplina il complesso procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni, «*non appare più necessario alla luce della soppressione dell'elenco delle materie di competenza concorrente - che per la maggior parte, pertanto, vengono ad essere ricomprese nella sfera delle materie di competenza residuale delle Regioni*»; si v. la proposta S. 2030, del Senatore Del Pennino, nella cui relazione si spiegava che l'articolo 1 della proposta andava ad abrogare «*il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, in quanto, in seguito all'abolizione della legislazione concorrente, la previsione in esso contenuta non ha più significato*». In questo senso anche la relazione al testo di riforma C. 3707.

<sup>101</sup> Si veda la relazione che accompagna il d.d.l. S. 2544 (documento consultabile in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2544, XIV Leg., in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00078637.pdf>, 17 ottobre 2003, la parte citata nel testo è rinvenibile a p. 15).

<sup>102</sup> Secondo il modello inglese, per l'appunto, definito *devolution* (sul punto v., ad es., F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA - G. M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 304).

<sup>103</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 141.

<sup>104</sup> Si è parlato di potestà concorrente mascherata, visto che allo Stato sarebbero stati affidati la predisposizione, ad es. di «*disposizioni generali e comuni*», di «*disposizioni di principio*» che lasciavano intendere la presenza di una potestà concorrente (G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, p. 264).

<sup>105</sup> «*Tale intervento [era] connesso alla parallela previsione della facoltà della legge statale di delegare materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato ad una o più regioni, contenuta nel nuovo comma quinto dell'articolo 117 della Costituzione. Tale soppressione non costitui[va] quindi una limitazione del possibile ricorso a forme e livelli differenziati di autonomia regionale, in quanto il procedimento eliminato [veniva] sostituito con lo strumento previsto dal citato articolo 117, quinto comma, che pot[eva] con maggior flessibilità attuare lo scopo che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di realizzare*». Questa parte è rinvenibile nella relazione che accompagnava il testo della riforma costituzionale presentata al Senato dal Governo Renzi, l'8 aprile 2014 (n. 1429) (rinvenibile in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 1429, XVII Leg., in <http://leg17.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00760060.pdf>, 8 aprile 2014).

Successivamente, vennero presentate diverse proposte di riforma costituzionale che miravano a mantenere, con alcune modifiche, il terzo comma dell'articolo 116<sup>106</sup>, altre che si proponevano di eliminare le regioni a statuto speciale e le province autonome equiparando tutte le realtà amministrative italiane<sup>107</sup> ed altre ancora che ricalcavano la proposta originariamente presentata dal Governo<sup>108</sup>.

Il Senato approvava, in sede di prima deliberazione, una proposta di riforma costituzionale in cui si riproponeva la previsione del regionalismo differenziato<sup>109</sup>, fino a risultare nella versione definitiva, approvata in sede di seconda deliberazione dalla Camera dei Deputati, che prevedeva ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, «*concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la*

---

<sup>106</sup> Si fa riferimento alla proposta S. 1416 (Monti e Lanzillotta) che modificava l'articolo 116 terzo comma nella parte in cui l'iniziativa delle regioni interessate doveva avvenire non più «*sentiti gli enti locali*», ma esplicitamente «*sentiti i Comuni*»; si. v. anche la proposta S. 7 di Calderoli che aggiungeva un quarto comma all'articolo 116, il quale prevedeva che «*la legge dello Stato, sulla base delle intese di cui al nono comma dell'articolo 117 e su iniziativa delle regioni interessate, ratifica l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, di cui al terzo comma del presente articolo, alle regioni che abbiano istituito una Macroregione ai sensi dell'articolo 117, e garantisce loro l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite*», estendendo questa possibilità anche alle regioni a statuto speciale, visto che all'ottavo comma dell'articolo 117, di questa proposta di riforma costituzionale, si prevedeva che «*ciascuna regione, ivi comprese quelle a statuto speciale, può, con propria legge e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, deliberare intese federative con altre regioni che prevedano la costituzione di una Macroregione, l'individuazione dei relativi organi comuni, la definizione del loro ordinamento e l'individuazione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che esse intendano assumere ai sensi dell'articolo 116. La legge regionale di cui al presente comma è sempre sottoposta a referendum popolare e non è promulgata se non viene approvata con la maggioranza dei voti validi espressi nella consultazione referendaria. La legge produce effetti se l'approvazione del referendum è ottenuta con la maggioranza dei voti validi in ciascuna delle regioni costituenti la Macroregione*». Come si può leggere, questa riforma prevedeva l'istituzione di Macroregioni, inquadrare come intese federative. Identica proposta fu presentata alla Camera dei deputati (C. 758, dal deputato Giorgetti ed altri). Si v. inoltre il disegno di legge costituzionale, di iniziativa popolare S. 543, che era praticamente identico al testo presentato da Calderoli al Senato, con la differenza che non si faceva riferimento alle “Macroregioni” ma alle “Comunità autonome”. Anche la proposta C. 2423 presentata da Rubinato e altri prevedeva che «*forme e condizioni particolari di autonomia responsabile, concernenti le materie oggetto di autonomia speciale ai sensi del primo comma, possono essere attribuite alle regioni che presentino idonei indici di virtuosità sulla base di parametri oggettivi di fabbisogni e costi nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 119, su proposta della regione interessata, con legge dello Stato approvata da ciascuna Camera, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione stessa. Il Governo, entro un mese dal ricevimento della proposta della regione interessata, promuove l'intesa e, quando questa è conclusa, presenta alle Camere un disegno di legge per l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia responsabile*».

<sup>107</sup> Questa era la proposta S. 574 di Zanettin ed altri, che mirava ad eliminare interamente l'articolo 116 della Costituzione. Si v. anche la proposta presentata alla Camera, C. 582 (presentata da Palmizio), che prevedeva l'abrogazione dell'articolo 116 e degli statuti speciali regionali nonché l'accorpamento delle regioni; miravano ad eliminare l'intero articolo 116 la proposta C. 1953. Si v., al contrario, la proposta S. 1408 di Sonogo ed altri che voleva sostituire l'articolo 116 terzo comma con la previsione secondo cui «*le disposizioni dell'articolo 117 si applicano ai Friuli Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige/Südtirol e alla Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste in quanto compatibili con i loro statuti speciali e le rispettive norme di attuazione*», con l'intenzione di aumentare l'autonomia delle regioni a statuto speciale.

<sup>108</sup> Questa era la proposta di Sacconi ed altri (S. 1406), che prevedeva l'abrogazione dell'articolo 116 terzo comma, ma aggiungeva contestualmente, all'articolo 117, che «*con legge bicamerale, al fine di valorizzare il principio di responsabilità, può essere delegata alle regioni o a determinate regioni, d'intesa con esse, l'esercizio della funzione legislativa nell'ambito della competenza esclusiva statale*».

<sup>109</sup> Il testo prendeva le mosse da un emendamento presentato in Commissione, che portò all'approvazione di un testo in Senato, in sede di prima deliberazione, l'8 agosto 2014 (n. 1429, v. in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, XVII Leg., in <http://leg17.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00800851.pdf>, 8 agosto 2014) in cui si prevedeva l'articolo 116 terzo comma, il quale così recitava: «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata*». Questo testo venne approvato, identico, anche dalla Camera (n. 2613), il 10 marzo 2015, in sede di prima deliberazione (v. in CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613, XVII Leg., in <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0024290.pdf>, 10 marzo 2015).

regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata»<sup>110</sup>.

L'articolo 116 terzo comma prevedeva che l'iniziativa sarebbe potuta venire *anche* su richiesta delle regioni, facendo presumere che la richiesta sarebbe potuta pervenire anche dallo Stato. Inoltre, si sarebbe eliminata la maggioranza qualificata, richiesta invece ad oggi, per l'approvazione dell'intesa Stato-regione ad opera del Parlamento.

La riforma prevedeva che l'applicazione del terzo comma dell'articolo 116 si sarebbe esteso anche alle regioni a statuto speciale, nell'attesa di una riforma del loro statuto che adeguasse la loro specialità alla riforma costituzionale: la loro posizione nell'ordinamento, così facendo, veniva ad essere forse rafforzata<sup>111</sup>.

Una riforma che si poneva un'ottica di riaccentramento delle competenze, scardinando il sistema ideato dalla legge costituzionale 3 del 2001.

Se si considera anche la presenza della cd. *clausola di supremazia*, che avrebbe permesso al Governo di legiferare nelle materie non di sua competenza in base a criteri abbastanza ampi, si sarebbe, probabilmente, depotenziato ancor di più il ruolo delle regioni.

---

<sup>110</sup> Questo è il testo n. 2613-D approvato il 12 aprile 2016 dalla Camera in sede di seconda deliberazione (rinvenibile in CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613-D, XVII Leg., in <https://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0038060.pdf>, 12 aprile 2016), successivo alle altre approvazioni in sede di prima deliberazione del Senato (n. 1429-B, il 13 ottobre 2015) e della Camera (n. 2616-B, l'11 gennaio 2016), e successivo all'approvazione in sede di seconda deliberazione del Senato (n. 1429-D, il 20 gennaio 2016).

Le lettere richiamate dall'articolo 116, e riferite all'articolo 117, facevano riferimento alle seguenti materie: l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare; n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa, tutela e sicurezza del lavoro, politiche attive del lavoro, disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale, commercio con l'estero; s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, ambiente ed ecosistema, ordinamento sportivo, disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

<sup>111</sup> Alla loro specialità si sarebbe aggiunta l'opportunità, per l'appunto, di far ricorso ad ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. L'articolo 39, comma 13 delle "*Disposizioni transitorie*" prevedeva infatti che «*a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale*».



## BIBLIOGRAFIA

- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008.
- ANZON A., *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008.
- BARTOLE S., *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. Cost.*, 2015.
- BERTOLISSI M., *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio Editore, Venezia, 2019.
- BIN R., *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019.
- BOGGERO G., *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3 aprile 2019.
- CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- CARIOLA A. – LEOTTA F., *Articolo 116*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, 2006.
- CARLI M., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018.
- CAROLA A. (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Libreria Editrice Torre, Catania, 1997.
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017.
- CUOCOLO F., *Bicamerale: atto primo*, Giuffrè, Milano, 1997.
- D'ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.
- D'IGNAZIO G., *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in DOMINICI D. – FALZEA G. – MOSCHELLA G. (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2004.
- DE SIERVO U., *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, I.
- MANGIAMELI S., *Il regionalismo e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012.7
- MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012.
- MIELE G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, 1949.
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007.
- MORRONE A., *L'ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, Comunicazione, Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- MORRONE A., *Populismo referendario. La strada impervia della secessione italiana*, in *www.federalismi.it*, 25 ottobre 2017.
- PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003.
- PIZZETTI F., *Brevi spunti di riflessione sull'esperienza di un trentennio di regionalismo*, in AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, Milano, 1997.
- PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996.

- RIZZONI G., *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quad. cost.*, 1990.
- RUGGERI A. – SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo» asimmetrico*, in *Rass. Parl.*, 2003.
- SALMONI F., *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in FERRARA A. - SALERNO G. M., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- TARLI BARBIERI G., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- VIESTI G., *Autonomia differenziata: un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3/2019.
- ZANON N., *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giuris. Cost.*, 2000, III.
- ZANON N., *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.

#### SITOGRAFIA

- BOGNETTI G., *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corr. Giur.*, 2001, consultato in [www.studiolegale.leggiditalia.it](http://www.studiolegale.leggiditalia.it).
- BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE VENETO, *Legge regionale n. 15 del 19 giugno 2014*, in [www.bur.regione.veneto.it](http://www.bur.regione.veneto.it).
- BOLLETTINO UFFICIALE REGIONE LOMBARDIA, n. 17, in [www.consultazioniburl.serviziurl.it](http://www.consultazioniburl.serviziurl.it), 23 APRILE 2007.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Documento della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sulle forme di collegamento tra Parlamento e regioni*, Doc. XVIII-bis, X Leg., in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), 27 ottobre 1988.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali sui problemi di revisione dell'ordinamento delle regioni a statuti speciale in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, Doc. XVI-bis, X Leg., in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it), 25 luglio 1991.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Progetto di legge. revisione della parte seconda della Costituzione*, XI Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 11 gennaio 1994.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613, XVII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 10 marzo 2015.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2613-D, XVII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 12 aprile 2016.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Disegno di legge costituzionale*, n. 4862, XIV Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 ottobre 2004.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 4462, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 20 gennaio 1998.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5036, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 26 giugno 1998.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5181, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 28 luglio 1998.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5830, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 18 marzo 1999.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5874, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 7 aprile 1999.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge costituzionale*, n. 5947, XIII Leg., in [www.leg13.camera.it](http://www.leg13.camera.it), 22 aprile 1999.

CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Articolato presentato dal Senatore D'Onofrio*, XIII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 22 maggio 1997.

CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997*, XIII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 30 giugno 1997.

CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti*, XIII Leg., in [www.camera.it](http://www.camera.it), 4 novembre 1997.

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI TOSCANA, *Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Approvazione documento*, in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it).

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Approvazione del "Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di Ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia per Regione Piemonte ai sensi degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione"*, in [www.serviziweb.csi.it](http://www.serviziweb.csi.it).

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, *Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1*, in [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it).

D'ATENA A., *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it), 29 novembre 2017.

FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 28 ottobre 2015.

GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato del Ministro per la funzione pubblica del 16 novembre 1979*, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it).

GIROTTO D., *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14 dicembre 2018.

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Documento di indirizzo per attuare gli artt. 116, 117 e 119 Cost.*, 19 settembre 2006, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Lombardia, Intesa tra il Governo e la Regione sul percorso per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ex art. 117 u.c. Cost.*, 30 ottobre 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione – Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Proposta al Consiglio reg. di legge statale ex art. 116 u.c. Cost.*, 28 marzo 2006, *d'iniziativa Variati ed Altri*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Veneto, Segreteria Generale della Programmazione – Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega, Tabella comparativa tra il percorso lombardo e quello Veneto per "Attuazione dell'art. 116 u.c. Cost."*, 18 dicembre 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI FEDERALI E SULLE AUTONOMIE, *Piemonte, DCR 209-34545 del 28 luglio 2008 "Testo unificato delle Proposte di deliberazione n. 341, 208, 273: Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte"*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

- MACCIOTTA G., *Federalismo differenziato e federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), n. 15/2017.
- MANGIAMELI S., *Audizioni dei professori D'Atena e Mangiameli*, in CAMERA DEI DEPUTATI- SENATO DELLA REPUBBLICA. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna*, XVII Leg., in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it), 29 novembre 2017.
- MONE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2019, 7 marzo 2019
- PARLAMENTO ITALIANO, *Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).
- PARLAMENTO ITALIANO, *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"*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).
- PIRAINO A., *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 aprile 2019.
- REGIONE LOMBARDIA. IL CONSIGLIO, *Banca dati delle leggi regionali. Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008 , n. 1*, in [www.normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it).
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 1429, XVII Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 8 aprile 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 2544, XIV Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 17 ottobre 2003.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disegno di legge costituzionale*, n. 274, XII Leg., 16 maggio 1994.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, XVII Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 8 agosto 2014.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Modifiche di articoli della Parte II della Costituzione*, XIV Leg., in [www.senato.it](http://www.senato.it), 25 marzo 2004.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), n. 16, maggio 2018.
- TEGA D., *La dottrina come amica curiae*, in [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), 10 luglio 2015.
- TEGA D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it).

# L'ATTUAZIONE DEL “REGIONALISMO DIFFERENZIATO”: L'OGGETTO DELLE BOZZE DI INTESA DI VENETO, LOMBARDIA ED EMILIA-ROMAGNA ED IL RAPPORTO TRA COMPETENZE LEGISLATIVE E FUNZIONI AMMINISTRATIVE

di *Elia Aureli* e *Lorenzo Marilotti*<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 2. *L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e la previsione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»* – 3. *Il percorso del regionalismo differenziato: dalle richieste delle regioni fino alle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna* – 4. *Le materie oggetto delle intese* – 5. *La Commissione paritetica* – 6. *Competenze legislative ed amministrative attribuite* – 7. *I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale*

## 1. *Premessa*

Con il presente contributo si intende ricostruire il percorso di avvicinamento all'attuazione del regionalismo differenziato, attraverso l'analisi del contenuto delle bozze d'intesa tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, in modo da cercare di mettere a fuoco il quadro complessivo del fenomeno e da evidenziare le principali criticità emergenti.

Punto di partenza è l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ed il nuovo sistema delle Autonomie conseguente all'applicazione di tale normativa. A seguire, si definirà il percorso del regionalismo differenziato, dalle iniziative regionali fino alle bozze d'intesa.

Si analizzerà, quindi, il contenuto delle bozze attualmente in circolazione (in particolare le versioni del febbraio e del maggio 2019), con particolare riferimento 1) alle materie oggetto delle intese; 2) alla previsione di una commissione paritetica ed al delicato compito che sarà chiamata a svolgere; 3) al ventaglio delle competenze attribuite alle Regioni e alla possibilità di richiedere anche competenze amministrative oltre che legislative; 4) al quadro dei rapporti tra competenze statali e regionali, alla luce della leale collaborazione, nella fase di transizione e una volta realizzata l'autonomia differenziata.

All'interno dell'esame dei testi verrà dato risalto anche alle indicazioni ed alle perplessità emerse in sede parlamentare, mediante atti delle commissioni parlamentari e dei servizi studi di Camera e Senato, così come in ambito dottrinale. Sarà in tal modo possibile fornire un'analisi del lungo -e non ancora concluso- processo di avvicinamento alla realizzazione del regionalismo differenziato, che comprenda riflessioni sul contenuto e sulle conseguenze delle bozze d'intesa e che evidenzii anche le criticità sollevate in merito da politici e tecnici.

## 2. *L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e la previsione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»*

Attraverso la riforma del Titolo V, il principio di specialità ha subito “*un'ulteriore mutazione*”, poiché l'autonomia ordinaria “*diventa differenziabile asimmetricamente*”; infatti è possibile consentire, alle Regioni che ne facciano richiesta e che definiscano un'intesa con lo Stato, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Questo è realizzabile alla luce del nuovo articolo 116, terzo comma, “*vero e proprio propulsore del nuovo regionalismo differenziato e asimmetrico*”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune degli autori. In ogni caso sono da attribuire, in modo esclusivo, i paragrafi 3, 5 e 7 ad E. Aureli ed i paragrafi 2, 4 e 6 a L. Marilotti.

<sup>2</sup> A. FERRARA, *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 144-146. Per l'Autore “*l'elemento più significativo introdotto dalle riforme costituzionali del 2001 è senz'altro il nuovo art. 116 Cost.*”. *Ibidem*. Cfr. R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, *passim*; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *ASTRID Rassegna*, 24 giugno 2019, *passim*.

Innanzitutto, si può ritenere che questo nuovo tipo di regionalismo sia una sorta di *tertium genus* rispetto alla categoria delle Regioni ordinarie e di quelle speciali. Infatti, le Regioni ordinarie che intendano usufruire della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, non acquistano lo status di Regioni speciali, poiché queste ultime sono solo quelle previste dall'art. 116, primo comma, e devono la loro specialità allo Statuto speciale, fonte di rango costituzionale<sup>3</sup>.

Per quanto concerne le cause che possono giustificare una autonomia asimmetrica, esse si possono ricondurre, in primo luogo, ad una molteplicità di elementi di natura sociale, giuridica, economica e politica “che hanno una base nella storia, ma permangono nell'attualità e, a causa della loro vitalità, si proiettano nel futuro”. E, il regionalismo differenziato può garantire “una visione innovativa dell'eguaglianza, intesa come riconoscimento che possono esistere bisogni particolari e che, quindi, vanno rispettate le differenze nel modo di conseguire obiettivi unitari”<sup>4</sup>.

Come ha scritto Antonini, anche al fine di superare le sfide che i territori devono affrontare nel turbinio del mondo globalizzato, è fondamentale che le Regioni, *in primis*, rivalutino i principi di differenziazione e di autonomia. Ma questa rivalutazione non deve avvenire nell'ottica di una mera autodifesa, per fattori etnici o linguistici o addirittura dialettali (cosa che ridurrebbe il tutto, secondo l'autore, ad una “*battaglia di retroguardia*”), bensì, in una valenza “*complessiva e dinamica*”, dove una *koìnè* storico-culturale è solo il punto di partenza, il propulsore, per l'attuazione dei valori costituzionali alla luce dei sommi principi di responsabilità e solidarietà. Per questo è ritenuta opportuna una ricontestualizzazione dei fattori di differenziazione: “*più che in determinati motivi radicati nella realtà oggettiva (il carattere geografico o la presenza di una minoranza linguistica), il fondamento della differenziazione verrebbe individuato soprattutto in ragioni latu sensu culturali, quali l'esercizio virtuoso dell'autonomia nella garanzia dei diritti sociali*”<sup>5</sup>. In proposito, in letteratura sono ormai consolidate le teorie come quella di A. D. Smith, che individuano il fulcro dell'identità di un territorio non in elementi oggettivi come la lingua, ma in elementi soggettivi come “*stili di vita e valori soggiacenti della comunità territoriale*”<sup>6</sup>.

Alla luce di ciò, la differenziazione deve essere orientata a valorizzare elementi di diritto positivo “*quale è ad esempio la prova concreta, in actu exercitu, fornita dalle autonomie territoriali nel creare istituzioni virtuose dirette alla realizzazione dei valori costituzionali*”<sup>7</sup>. Peraltro nel corso della storia delle Istituzioni regionali italiane, se

---

<sup>3</sup> Tuttavia, se le Regioni ordinarie “differenziate” non acquistano lo status di Regioni speciali, si può porre il problema se il meccanismo di differenziazione in esame possa applicarsi anche alle Regioni a Statuto speciale, come la clausola di maggior favore, in modo da differenziare ulteriormente la loro autonomia. La dottrina sul punto è divisa. Ma, da un'interpretazione letterale, si dovrebbe ritenere che “*laddove la disposizione attribuisce ulteriori particolari condizioni di autonomia ad «altre regioni», esse sono necessariamente diverse da quelle indicate dal comma 1*”, ossia da quelle a Statuto speciale. Cfr. A. FERRARA, *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, cit., p. 146. Conformemente si vedano, *ex multis*, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Rivista di diritto ed economia. Federalismo fiscale*, fasc. 1, gennaio-giugno, 2007. S. MANGIAMELI, voce *Regioni a statuto speciale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 4983 e ss.. Per questo motivo, dall'attuazione del regionalismo differenziato è possibile ritenere che l'autonomia delle Regioni italiane presenterà “tre facce”, tre conformazioni differenti, poiché alla categoria di quelle ordinarie e di quelle speciali si aggiungerà anche la categoria delle Regioni fruitrici della procedura di cui all'art 116 terzo comma.

<sup>4</sup> G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus rupturas*, n. 10, 2019, p. 127. Dello stesso Autore si veda *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2019, numero speciale, *passim*. Dunque “*le differenti caratteristiche dei territori italiani che rappresentino loro punti di forza o di debolezza, richiedono [...] interventi differenziati a fini di valorizzazione o di superamento*” e “*l'ente preposto, la Regione, deve poter disporre di competenze per farlo*”. Cfr. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, terzo comma, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019, p. 267.

<sup>5</sup> L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, p. 48; cfr. dello stesso Autore, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, *passim*. D'altra parte, a tale sfida non si potranno sottrarre nemmeno le Regioni speciali, attraverso un ripensamento della loro specialità. Cfr. G. DEMURO, *Quale destino per l'autonomia speciale sarda?*, in *ASTRID Rassegna*, 3, 2016, 12 febbraio 2016, *passim*.

<sup>6</sup> L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, cit., p. 48, ove si riporta l'esempio di Smith sulla Scozia, nella quale “*la lingua ha cessato ormai da tempo di svolgere un ruolo di differenziazione e di unificazione, mentre altre istituzioni del diritto positivo come il sistema giuridico scozzese o il sistema educativo scozzese sono state il reale baluardo che ha assicurato la continuità di un senso di identità, incarnando anche le memorie collettive di uno Stato indipendente nei precedenti secoli*”. *Ibidem*. Cfr. A. D. SMITH, *Le origini etiche delle nazioni*, Bologna, 1992, pp. 76 ss.

<sup>7</sup> Queste particolari differenziazioni, che scaturiscono da un impulso soggettivo della Regione, sono presenti in diverse realtà regionali italiane, come, ad esempio, l'organizzazione della sanità di alcune regioni del centro-nord “*che riescono, con risultati*

le attribuzioni formali delle regioni ordinarie “sono formalmente rimaste inalterate”, contemporaneamente, si è in ogni caso arrivati “a una altrettanto evidente differenziazione di fatto delle prestazioni e degli ordinamenti”<sup>8</sup>. Ed è con questa differenziazione *de facto* che la nuova concezione di regionalismo tenta di relazionarsi, anche alla luce di una consistente parte della dottrina, la quale teme, invece, un “regionalismo solipsista”<sup>9</sup> che, senza un adeguato sistema di cooperazione, “corre il rischio di annichilire il principio solidaristico”<sup>10</sup>.

Lo strumento previsto dalla Costituzione, per rispondere alle descritte esigenze, è l'art. 116, terzo comma, attraverso il quale si può attuare, così, “una visione più dinamica e attuale del regionalismo”, caratterizzata da relazioni interistituzionali pattizie e settoriali, contrapposte alle attuali relazioni multilaterali e paritarie: così si può incrinare “una consolidata tendenza all’uniformità delle competenze, dando vita a sostanziali processi di differenziazione circa le competenze esercitabili”<sup>11</sup>.

È, dunque, opportuno analizzare il contenuto delle bozze di intesa disponibili di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, poiché esse dovrebbero costituire il primo esempio concreto che consenta di comprendere in che modo è possibile perseguire la descritta differenziazione, con particolare riferimento al suo oggetto concreto, ossia le materie, *ex art.* 117, comma 2 e 3 Cost., ed il rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative.

Le bozze sono attualmente disponibili presso il sito istituzionale del Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio nella sola parte generale, anche se circolano, allo stato attuale, anche versioni della parte speciale<sup>12</sup>.

### 3. Il percorso del regionalismo differenziato: dalle richieste delle regioni fino alle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna

Nel corso della XVII legislatura si è dato per la prima volta<sup>13</sup> seguito al processo di attribuzione di nuove e particolari forme di autonomia *ex art.* 116, terzo comma, Cost., come novellato a seguito della

---

*eccellenti in termini di garanzia del diritto sociale alla salute, a rispettare l'equilibrio finanziario sono profondamente diversi tra di loro, se non antitetici l'uno rispetto all'altro (sussidiari in certi casi, dirigistici in altri), ma proprio questa differenziazione, conforme alle rispettive tradizioni amministrative e culturali, è il punto di forza di eccellenze che non hanno uguali in altre realtà comparate*”. Tuttavia, si deve precisare che “*se questa prospettiva implica, da un lato, la valorizzazione delle autonomie efficienti nella loro capacità di attuare i valori costituzionali sul territorio, essa richiede, tuttavia, dall'altro, che ove l'autonomia (come avviene in numerose realtà italiane) ha prodotto solo modelli dissipativi sia compito dello Stato intervenire ben più decisamente di quanto non faccia oggi, sostituendosi all'autonomia stessa fino a quando non si siano ricreate le condizioni per modelli generativi*”. Cfr. L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, cit., pp. 49-50. Infatti l'autonomia “*in ogni ordinamento democratico non può essere limitativa dei diritti, ma solo espansiva degli stessi*”. Cfr. A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, 7 ottobre 2016, p. 11. Sul punto si veda anche D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, terzo comma, Cost., conforme a Costituzione*, cit., pp. 262 e ss. ed, in particolare, pp. 268-269.

<sup>8</sup> A. FERRARA, *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, cit., p. 146.

<sup>9</sup> A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?* in *Le Regioni*, n. 3/2017, p. 327.

<sup>10</sup> D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2019, 1 marzo 2019, pp. 31-32. Recentemente il DAGL ha messo in evidenza “*l'impatto del provvedimento su ambiti materiali rientranti nella competenza esclusiva dello Stato e potenzialmente suscettibili di creare disparità di trattamento tra regioni o difficoltà nella libera circolazione delle persone e delle cose tra i territori regionali o limitazioni dell'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale*”. Per questo, come è stato anche paventato in dottrina, vi sarebbe il rischio che “*l'affidamento ad alcune regioni di servizi a forte contenuto redistributivo (come l'istruzione e la sanità) potrebbe portare ad un indebolimento dei diritti di cittadinanza, nonché a problemi relativi all'individuazione di criteri per l'assegnazione delle risorse*”. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, *Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Roma 19 giugno 2019, p. 3. La relazione è pubblicata su [www.roars.it](http://www.roars.it), *Ecco il dossier di Palazzo Chigi che smonta la secessione dei ricchi*, 27 giugno 2019.

<sup>11</sup> G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, cit., p. 127.

<sup>12</sup> Il sito [www.roars.it](http://www.roars.it), ad esempio, ne ha diffuso in questi mesi diverse versioni; cfr. *Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna si preparano a frantumare il paese*, in [www.roars.it](http://www.roars.it), 9 luglio 2019; mentre precedentemente lo stesso sito pubblicava anche *Ecco le tre bozze segrete del regionalismo differenziato: Quale futuro per scuola e università?*, in [www.roars.it](http://www.roars.it), 11 febbraio 2019.

<sup>13</sup> I primi tentativi in tale senso, esperiti da Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte negli anni 2006 e 2007, sono terminati con un nulla di fatto.

riforma del Titolo V del 2001.

Le Regioni più attive da questo punto di vista sono state Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna<sup>14</sup>. Le prime due, in particolare, hanno indetto appositi -ed inediti- referendum consultivi<sup>15</sup> per dare maggior rilievo politico alle proprie istanze autonomiste, svoltisi il 22 ottobre 2017.

A seguito del successo delle iniziative referendarie<sup>16</sup> il Consiglio Regionale del Veneto ha approvato (15 novembre) una proposta di legge statale di attribuzione delle competenze, contenente richieste in tutte le 23 materie elencate nella disposizione costituzionale ed anche la possibilità di trattenere parte dei tributi erariali<sup>17</sup> riscossi sul territorio regionale, sul modello delle regioni a statuto speciale<sup>18</sup>.

Il consiglio regionale della Lombardia ha scelto una strada parzialmente differente: il 7 novembre 2017 ha approvato una risoluzione nella quale vengono richieste maggiori forme di autonomia in tutte le 23 materie previste, con particolare enfasi sul tema del 'residuo fiscale'. La differenza riguarda il fatto che la Lombardia ha scelto la via del confronto con l'esecutivo per portare avanti le proprie istanze, senza presentare un progetto di legge di iniziativa regionale. L'Emilia-Romagna ha seguito l'esempio lombardo, mediante risoluzioni relative all'instaurazione di trattative con il Governo. A differenza delle altre due regioni, tuttavia, ha limitato le proprie richieste ad un numero moderato di materie (9, poi incrementate nell'accordo preliminare e nella successiva bozza d'intesa), evidenziando una maggiore attenzione nella volontà di valorizzare gli elementi di specialità regionali ed evitando richieste omnicomprehensive, che possono essere lette quali meri tentativi di ottenere vantaggi politici contingenti<sup>19</sup>.

Il processo di attuazione del cd. regionalismo differenziato è entrato, durante gli ultimi mesi della XVII legislatura, nella fondamentale fase di contrattazione con l'esecutivo. Nel novembre 2017, infatti, sono stati istituiti i primi tavoli di confronto tra il Governo Gentiloni e i rappresentanti di Lombardia ed Emilia-Romagna. Nel dicembre dello stesso anno anche i delegati del Veneto hanno preso parte alle trattative già avviate dalle altre regioni<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup>Per una dettagliata ricostruzione degli eventi in parola, fino ai referendum consultivi di Lombardia e Veneto cfr. *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, Dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica*, a cura di L. FUCITO E M. FRATI, maggio 2018, n° 16.

<sup>15</sup>Il caso del Veneto presenta caratteri assai particolari. Il 19 giugno 2014 vengono approvate le leggi regionali n. 15 e n. 16 del 2014, recanti la previsione di ben 5 quesiti in merito all'incremento dei livelli di autonomia regionale e uno relativo ad istanze secessioniste ("Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?"). Entrambe le leggi sono state impugnate dal Governo e sottoposte al giudizio della Corte costituzionale. Con la sentenza 118 del 2015 la Corte ha ritenuto rispondesse a legittimità costituzionale solamente un quesito, ritenendolo compatibile con quanto previsto all'art. 116, comma 3: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". Con riferimento alla sentenza n.118/2015, ex pluribus, G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.Federalismi.it*, n. 20/2015. L'esempio lombardo è assai meno travagliato: nel febbraio 2015 il Consiglio regionale approva le deliberazioni nn. 636, 637 e 638 del 2015, nelle quali prevede l'indizione di un referendum consultivo dal testo ben più articolato e aderente alla disposizione costituzionale "Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?". Per una panoramica sulle differenze tra il referendum lombardo e quello veneto si veda M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3, 2017; G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, disponibile all'indirizzo <http://www.issirfa.cnr.it>, marzo 2018, pp. 6 ss.; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., *passim*.

<sup>16</sup>Cfr. *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 6 febbraio 2018.

<sup>17</sup> Si fa menzione, all'art. 2, dei nove decimi del gettito dell'Irpef, dell'Ires e dell'imposta sul valore aggiunto.

<sup>18</sup>L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116 comma 3 Cost.*, *Rivista AIC*, 4, 2018, *passim*.

<sup>19</sup>Sul tema, con considerazioni critiche in particolare nei confronti dell'atteggiamento assunto dal Presidente della Regione Veneto: R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2017, Relazione al Convegno "A che punto è l'autonomia regionale differenziata?", Torino, 20 aprile 2017.

<sup>20</sup>I rappresentanti del Veneto non hanno preso parte ai primi incontri, avendo seguito la strada della predisposizione di un progetto di legge statale sul quale articolare la futura legge ex art. 116.3 Cost., approvato il 15 novembre 2017. Con specifico riferimento al percorso politico-normativo avviato dalla Regione Veneto cfr. P. SANTINELLO, *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, pp. 1191-1200.



Queste hanno portato, il 28 febbraio 2018<sup>21</sup>, ad un primo importante risultato: l'approvazione di tre accordi preliminari tra il Governo, nella figura del Sottosegretario di Stato Gianclaudio Bressa, ed i tre Presidenti di Regione<sup>22</sup>.

Nel corso della XVIII legislatura, ed in particolar modo a partire dall'insediamento dell'esecutivo, si è dato nuovo slancio al processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Lo stesso "contratto di governo", al punto 20, specifica che è "*questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte*". A seguito della dichiarazione, nell'autunno del 2018, della definizione delle bozze d'intesa, il Consiglio dei Ministri ha fissato nel 15 febbraio 2019 il termine per giungere all'approvazione parlamentare delle intese.

Al termine di un processo di dialogo e confronto tra le parti governative e regionali, il 25 febbraio 2019 sono stati pubblicati i testi delle bozze d'intesa sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dai Presidenti delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, relativi alle sole disposizioni generali. Nel maggio dello stesso anno, infine, sono state rese note versioni complete delle bozze d'intesa, comprensive anche della parte speciale, seppur non pubblicate attraverso i canali istituzionali<sup>23</sup>, e pertanto da valutare con la dovuta cautela.

Le dimissioni del Governo, il 5 settembre, e la successiva formazione di un nuovo esecutivo, guidato nuovamente da Giuseppe Conte ma sostenuto da una maggioranza parlamentare differente, hanno fisiologicamente rallentato il procedimento in esame<sup>24</sup>.

Tuttavia, nella Nota di aggiornamento al DEF<sup>25</sup>, deliberata il 30 settembre 2019, è stato confermato l'impegno, da parte dell'esecutivo, di portare a compimento il processo di attuazione del regionalismo differenziato. Le linee programmatiche relative alle riforme costituzionali e all'autonomia differenziata contenute nella Nota<sup>26</sup> precisano che l'autonomia differenziata si realizzerà "*salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà*" e che "*saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*" in modo tale da non aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese.

Alla presentazione della Nota di aggiornamento è seguita, il 17 ottobre, l'audizione alla Camera, presso le Commissioni I e V, del nuovo Ministro per gli affari regionali Francesco Boccia, proprio in relazione alle citate linee programmatiche<sup>27</sup>. In tale sede il Ministro ha ribadito la volontà del Governo di continuare sulla via tracciata dal precedente esecutivo ed ha inoltre annunciato la presentazione alle Camere di un'iniziativa legislativa volta a stabilire una normativa unitaria a cui si potranno riferire gli interventi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto delle disposizioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla Legge 42/2009 e dal D. Lgs. 68/2011. Detto disegno di legge è stato inserito, nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, fra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio.

*Rebus sic stantibus*, non è semplice esaminare il processo di elaborazione delle intese, a partire dagli

---

<sup>21</sup> Non sono mancate critiche relative alla sottoscrizione di tali accordi. Si è sostenuto, infatti, che fosse quantomeno inopportuno, politicamente parlando, che un governo dimissionario, a pochi giorni dalle elezioni politiche, giungesse ad un importante accordo nell'ambito del regionalismo differenziato, con rilevanti effetti sull'attività dell'esecutivo della legislatura successiva. Sul tema cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2018, p. 4; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., p. 21; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit..

<sup>22</sup> Sulla natura giuridica e il valore effettivo degli accordi preliminari cfr. V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum cost.*, 31 maggio 2018, pp. 9-12.

<sup>23</sup> Come detto, i testi delle pre-intese, aggiornati al 15 maggio 2019 sono riportati in *Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna si preparano a frantumare il paese*, in *www.roars.it*, 9 luglio 2019

<sup>24</sup> Sul punto si veda il recente contributo di Lorenza Violini, L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019, *passim*.

<sup>25</sup> La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza è disponibile all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

<sup>26</sup> Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, 30 settembre 2019, p. 103.

<sup>27</sup> Il testo e la versione audiovisiva dell'audizione sono disponibili all'indirizzo [https://www.camera.it/leg18/1132?shadow\\_primapagina=9685](https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=9685)

accordi preliminari: dal punto di vista metodologico, infatti, è stato sottolineato<sup>28</sup> come i delegati regionali ed il Governo abbiano operato in sostanziale riservatezza, portando avanti trattative in privata sede<sup>29</sup>. Questo di per sé non rappresenta certo un problema: è nella normalità delle cose che le fasi di ‘trattativa’ precedenti alla formulazione di un qualsivoglia accordo siano caratterizzate da un certo grado di riservatezza<sup>30</sup>. Si pensi, *mutatis mutandis*, alle vicende che precedono l’adozione del testo definitivo di un trattato internazionale.

Non vanno tuttavia sminuite le preoccupazioni, espresse anche da parte delle stesse componenti parlamentari, in merito al rischio di un’eccessiva marginalizzazione delle camere nel procedimento di attribuzione di particolari forme di autonomia alle regioni che hanno raggiunto l’intesa con il Governo<sup>31</sup>.

Come è stato infatti sottolineato, ci si trova di fronte ad una potenziale svolta epocale per l’evoluzione del regionalismo italiano, che incide sull’articolazione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, con riflessi ancora non del tutto chiari nemmeno agli stessi soggetti interessati<sup>32</sup>, ed interessa anche tutte le altre regioni, non solo quelle richiedenti l’autonomia.

Inoltre, si tratta di una procedura che consente di derogare al riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione, per esplicita concessione della Costituzione stessa. Per tutti questi motivi appare opportuno che il Parlamento abbia un ruolo ulteriore rispetto a quello di mera approvazione o bocciatura del testo delle intese, una volta formate. Il Parlamento dovrebbe poter incidere nel procedimento in esame almeno per tre ordini di ragioni: in quanto rappresentante del popolo nel suo insieme, in quanto in esso vi sono rappresentate anche le opposizioni (altrimenti totalmente escluse dal processo in esame) ed infine in quanto vi sono presenti i rappresentanti territoriali delle varie regioni non direttamente interessate<sup>33</sup>.

È fondamentale che le camere, una volta avuto accesso al contenuto integrale delle intese, al momento ancora non disponibile, possano formare atti di indirizzo nel merito del loro contenuto, e, evitando le polemiche politiche contingenti, incidere in maniera rilevante nel perfezionamento del testo che andranno poi ad approvare<sup>34</sup>.

Solo in questo modo sarà possibile considerare la concessione di forme ulteriori di autonomia alle regioni interessate come il frutto di un serio e ponderato accordo per valorizzare le peculiarità di queste ultime e non invece un ‘favore economico-politico’ alle regioni ricche del nord, o addirittura

---

<sup>28</sup>Sul tema si vedano gli interventi dei parlamentari nel corso dell’Audizione della Ministra per il Sud, Barbara Lezzi: *Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale*, Resoconto stenografico, Audizione della Ministra per il Sud, Barbara Lezzi, su *attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, seduta n. 11 di Giovedì 9 maggio 2019; o ancora l’indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato” ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, della Commissione Bicamerale per le questioni regionali, 21 marzo 2019.

<sup>29</sup>Sono infatti circolate delle bozze di intesa, la cui attendibilità è rimasta necessariamente dubbia fino al momento della pubblicazione dei testi ufficiali.

<sup>30</sup>Su questo punto Roberto Bin si esprime in modo estremamente chiaro: “*si denuncia il metodo, il fatto che cose così importanti si decidano a ‘trattativa privata’ tra il Governo e la singola regione. È esattamente quello che prevede la Costituzione: tutto deve partire [...] dall’accordo ‘bilaterale’ tra il Governo e la regione (ed è questo che si sta discutendo in modo confuso in questo periodo)*”, R. BIN, *La “Secessione dei ricchi” È Una Fake News*, in *lacostituzione.info*, p. 2.

<sup>31</sup>Con perplessità riguardo alla mancanza di alcun coinvolgimento dei Consigli Regionali o delle Camere nella stesura degli accordi preliminari con il Governo Gentiloni, D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., p. 16.

<sup>32</sup>Il fatto che tanto gli accordi preliminari, quanto i testi delle intese siglate nel febbraio 2019, prevedano la revisione del loro contenuto in un termine di 10 anni dalla loro entrata in vigore contribuisce a rafforzare la tesi dell’incertezza in merito alle conseguenze pratiche dell’attuazione del regionalismo differenziato.

<sup>33</sup>È stato infatti sottolineato come le camere siano l’unico luogo in cui possono emergere gli interessi delle altre regioni, per mezzo dei deputati ed i senatori ad esse appartenenti. Olivetti in merito afferma che “*Proprio in virtù della sua natura di luogo della pluralità, il Parlamento è il miglior garante dell’equilibrio fra unità ed autonomia imposto dall’art. 5 Cost.: un equilibrio in cui, come si è visto, la differenziazione regionale deve trovare il suo posto*”, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n.6/2019, 20 marzo 2019, p. 25. Sul tema anche A. PIRIANO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n.8/2019, pp. 13 ss..

<sup>34</sup>Sembra almeno in parte condivisibile l’affermazione secondo cui al Parlamento non dovrebbe spettare un ruolo di controllo, ma una vera e propria compartecipazione decisionale nel processo di attribuzione dell’autonomia differenziata, espressa in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., spec. p. 24.

un'anticamera a nuove proposte secessionistiche<sup>35</sup>.

Dal punto di vista del contenuto, sembra che il processo di avvicinamento alle intese, a partire dalle richieste presentate dalle regioni nel 2017, passando per gli accordi preliminari del 2018 e poi alle intese del 2019 sia stata caratterizzato da una -a parere di chi scrive- criticabile tendenza all'uniformazione dei testi. I testi originali, infatti, presentavano notevoli differenze contenutistiche e metodologiche, dall'elencazione delle materie richieste, alle finalità espresse ed alle motivazioni addotte<sup>36</sup>.

Gli accordi preliminari siglati nel febbraio 2018 con il Governo Gentiloni hanno fatto emergere una certa tendenza a parificare le posizioni delle tre regioni<sup>37</sup>. Tali documenti hanno ad oggetto i principi generali del procedimento di attribuzione dell'autonomia ed individuano cinque aree tematiche (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e rapporti internazionali e con l'Unione Europea) al cui interno determinare le materie oggetto dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost<sup>38</sup>.

Dal confronto tra i tre testi emerge come le differenze contenutistiche tra di essi siano piuttosto limitate, salvo per alcune disposizioni tutto sommato di secondaria importanza, con alcune eccezioni relative a quanto disposto in materia di sanità<sup>39</sup>. Questo è senza dubbio dovuto, almeno in parte, alla genericità che ha caratterizzato tali accordi, opportunamente tesi alla ricerca di punti fermi sui quali impostare la trattativa tra regioni ed esecutivo per giungere al testo dell'intesa vera e propria. Inoltre, il contemporaneo sviluppo delle tre procedure, e anzi l'avanzamento parallelo, se non unitario, delle trattative, ha certamente incrementato le spinte all'uniformità<sup>40</sup>; va tuttavia sottolineato come ciò abbia consentito alle regioni, operando congiuntamente, di poter esercitare un maggior potere di *pressing* sull'esecutivo.

Questa tendenza, che pure poteva trovare una giustificazione con riferimento agli accordi preliminari, sembra essersi mantenuta nel contenuto delle tre bozze di intesa circolate informalmente nei primi mesi del 2019, ed è stata confermata dalla pubblicazione, il 25 febbraio, delle prime bozze d'intesa, limitate alle sole disposizioni generali.

L'ultima versione disponibile delle bozze di intesa, risalente al 15 maggio 2019, conferma quanto rilevato in relazione alla propensione ad una maggiore uniformità. Ciò risulta particolarmente evidente nel caso emiliano, la cui bozza d'intesa risulta molto più simile a quelle di Lombardia e Veneto di quanto

---

<sup>35</sup>Posizione, forse eccessivamente decisa, espressa in G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, *Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza ed., Bari-Roma, 2019. Posizione, forse eccessivamente decisa, espressa in G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, *Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza ed., Bari-Roma, 2019. In relazione alle preoccupazioni relative ad un potenziale aumento della disparità, già accentuata, nelle condizioni economiche tra Nord e Sud del Paese, cfr. A. PIRIANO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., pp. 22 ss.; M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2019.

<sup>36</sup>Per un'analisi delle analogie e differenze tra le richieste delle tre regioni interessate cfr. L. FUCITO-M. FRATI (a cura di), *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, dossier n.16, maggio 2018, Senato della Repubblica, pp. 19 ss.; G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit.; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit.;

<sup>37</sup> Infatti esse "hanno scelto vie molto diverse per avanzare le loro richieste: alcune molto costose, come quella veneta, altre molto più concrete e semplici, come quella emiliana; ma tutte sono sfociate in un atto pressoché eguale". Cfr. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit. Evidenziano lo stesso concetto: P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, p. 167; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit.; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, cit.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, *Autonomie regionali e unità nazionale*, cit., p. 21.

<sup>38</sup>Tra i molti testi che hanno preso in esame il contenuto degli accordi preliminari cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019. Con rilievi critici in merito al contenuto degli accordi in F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?* in *Forum. cost.*, 6 novembre 2018, pp. 8 ss..

<sup>39</sup>Alcuni autori hanno espresso perplessità sugli effetti che il regionalismo differenziato potrebbe avere nelle materie 'salute' ed 'istruzione' cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, Cost., profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, cit., p. 7; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., pp. 23-25; L. BENCI, *Tutela della salute e regionalismo differenziato: i limiti costituzionali e i poteri del Parlamento*, in *Quotidianosanità.it*, 3 marzo 2019.

<sup>40</sup>Sul punto A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni*, cit., *passim*.

non fosse in precedenza<sup>41</sup>.

Tra i cambiamenti di maggior rilievo tra le intese di febbraio e quelle di maggio va sottolineato il mutamento del numero delle materie rivendicate da Lombardia ed Emilia-Romagna (il Veneto è rimasto fermo nella richiesta di tutte le 23 materie<sup>42</sup>): la prima passa da 23 a 20 materie, rinunciando a giustizia di pace, credito fondiario e casse di risparmio e rurali, mentre la seconda ne rivendica 16 (erano 15 nella versione precedente), includendo il ruolo di governo degli enti locali presenti sul territorio.

In merito alla comparazione tra le intese va preliminarmente sottolineato come tale attività non risulti, in molti casi, agevole: sebbene i tre documenti siano dotati della medesima struttura e presentino tratti assai somiglianti tra loro, nell'analisi delle materie accade tuttavia che tematiche analoghe siano riportate con termini differenti all'interno dei tre documenti<sup>43</sup>. Si noti, inoltre, come in diversi casi la terminologia utilizzata nelle bozze di intesa non ricalchi in maniera precisa le materie come indicate all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, lasciando non pochi dubbi in merito alla loro qualificazione<sup>44</sup>.

Va ad ogni modo rilevato che i documenti ufficialmente rilasciati, e dunque presi in esame, si limitano a riportare il Titolo I delle intese stesse, rubricato 'Disposizioni Generali'; non possono essere quindi considerati quali testi d'intesa veri e propri<sup>45</sup>, ma soltanto come una loro ridotta frazione<sup>46</sup>.

Il contenuto delle bozze d'intesa del maggio 2019 appare seguire in linea di massima la medesima inclinazione, per quanto assai più vasto e dettagliato rispetto ai testi resi noti pochi mesi prima, e dunque comprensivo delle svariate, fisiologiche differenze tra i tre accordi<sup>47</sup>.

Va inoltre evidenziato come la comparazione delle intese non risulti, in molti casi, agevole: sebbene i tre documenti siano dotati della medesima struttura e presentino tratti assai somiglianti tra loro, nell'analisi delle materie accade tuttavia che tematiche analoghe siano riportate con termini differenti all'interno dei tre documenti<sup>48</sup>.

Tra gli articoli e gli approfondimenti che hanno analizzato il contenuto delle tre bozze d'intesa si segnala in particolare il pregevole contributo di Francesco Pallante<sup>49</sup>, che ha selezionato sette macro-categorie<sup>50</sup>, valevoli per tutte le regioni, in cui inserire le previsioni delle bozze d'intesa. Ha in tal modo

---

<sup>41</sup> F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 20, 2019, 30 ottobre 2019, pp. 5-6.

<sup>42</sup> Si segnala l'inedita richiesta, da parte del Veneto, di competenza in materia di controllo e gestione dei flussi migratori sul territorio della Regione. In particolare, si propone di fissare un programma triennale che definisca le quote di ingressi di immigrati per motivi di lavoro, che tenga conto delle esigenze imprenditoriali del territorio e del numero di immigrati già presenti nella Regione. Si tratta di una richiesta quantomeno di dubbia legittimità costituzionale, alla luce del fatto che la materia "immigrazione" è attribuita dall'articolo 117, comma 2, alla competenza esclusiva dello Stato.

<sup>43</sup> F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, cit., p. 3.

<sup>44</sup> Con una nota critica in tal senso R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019, pp. 8 ss.

<sup>45</sup> Non sono mancate critiche a tale scelta, in particolar modo da parte delle opposizioni parlamentari, tutt'ora impossibilitate a compiere un'analisi dettagliata del contenuto delle intese che dovranno infine approvare o respingere in Assemblea. Si vedano in merito gli interventi dei parlamentari nell'Audizione del Ministro per il Sud, Barbara Lezzi, in: *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Resoconto stenografico, Audizione della Ministra per il Sud, Barbara Lezzi, su *attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, seduta n. 11 di Giovedì 9 maggio 2019. Con analoghe considerazioni Massimo Villone, *Regionalismo, i timidi no dei 5 stelle*, in *La Repubblica di Napoli* – 12 Maggio 2019.

<sup>46</sup> Per un confronto meramente quantitativo, si noti come le bozze d'intesa pubblicate sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio si sviluppino in poche pagine e meno di dieci articoli, mentre i documenti rilasciati informalmente, relativi all'intero testo in fase di discussione, superano agevolmente le 50 pagine ed i 50 articoli.

<sup>47</sup> Si veda, ad esempio, quanto previsto in materia di istruzione agli artt. 10-12 dell'intesa con la Lombardia, artt. 27-30 dell'intesa con l'Emilia-Romagna, artt. 11-13 intesa con il Veneto, o nell'ambito della tutela della salute (artt. 35 intesa con la Lombardia, art. 35 intesa con l'Emilia-Romagna, art. 29 intesa con il Veneto).

<sup>48</sup> F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, cit., p. 3.

<sup>49</sup> F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, cit., come aggiornato in ID., *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit.; per ulteriori considerazioni in merito alle tre bozze d'intesa e ad una loro comparazione si vedano anche D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., e L. FUCITO, M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., pp. 43 ss.

<sup>50</sup> Diritti, paesaggio e beni culturali, ambiente, territorio, acque, attività produttive, fisco e finanza.

rimediato alle difficoltà interpretative dovute ad una elaborazione non del tutto uniforme dei tre testi. Dall'esame delle bozze emerge una generale somiglianza contenutistica tra di esse, e le differenze maggiori riguardino il caso dell'Emilia-Romagna, alla quale viene attribuito un minor numero di materie<sup>51</sup>, ma che in alcune di esse pare poter contare di un grado d'autonomia più incisivo<sup>52</sup>.

Nell'ambito dell'analisi del contenuto delle bozze d'intesa vanno rilevati alcuni ulteriori aspetti.

In primo luogo, sono state mantenute le previsioni, già contenute negli accordi preliminari, relative alla durata dell'intesa. Viene fissato un termine decennale per la stessa, al seguito del quale potrà intervenire una nuova intesa a disciplinare (questa volta definitivamente?) l'attribuzione delle forme speciali di autonomia. Nei due anni precedenti la scadenza del termine verranno condotte analisi sui risultati ottenuti dall'autonomia differenziata, in modo da fornire indicazioni sulla conferma, la revoca o la modifica dei contenuti dell'intesa.

In secondo luogo, per quanto riguarda la quantificazione e l'individuazione delle risorse da attribuire concretamente alle regioni è stata mantenuta la previsione di un'apposita commissione paritetica, che dovrà operare sulla base di fabbisogni standard, da determinarsi entro un anno dall'approvazione dell'intesa.

Si mantiene quindi l'impostazione che si propone il superamento progressivo, negli anni successivi del criterio della spesa storica, in favore di metodi di gestione della spesa più oggettivi ed informati ad una maggiore uguaglianza tra le realtà territoriali.

E' tuttavia venuta meno la disposizione secondo cui, nell'elaborazione dei fabbisogni, si dovesse tenere conto del gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fortemente criticata da parte della dottrina, in quanto avrebbe potuto comportare che le Regioni con un più alto gettito tributario avrebbero potuto avere diritto a risorse superiori rispetto a quelle con un gettito minore, con la conseguenza di garantire maggiori prestazioni ai cittadini delle regioni più ricche<sup>53</sup>.

Il tema in questione è strettamente legato alla mancata individuazione dei Livelli essenziali di Prestazione (LEP), previsti all'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

In conclusione, si può affermare che il processo di avvicinamento al regionalismo differenziato abbia visto sfumare progressivamente il carattere della differenziazione, assumendo sotto molti aspetti le sembianze di un regionalismo meramente 'rafforzato'<sup>54</sup>.

La strada seguita da Governo e Regioni si presta ad una importante critica di fondo. Il regionalismo differenziato serve proprio a valorizzare quelle esigenze e quelle peculiarità proprie di ciascuna regione, in ragione delle quali ciascuna realtà territoriale necessita, per valorizzarle al meglio, di

---

<sup>51</sup>Sul punto si veda il paragrafo 4 del presente contributo.

<sup>52</sup>A titolo esemplificativo, in materia di la sanità richiede maggiore autonomia nell'ambito del sistema tariffario/dei rimborsi, degli incentivi economici al personale, dell'equivalenza terapeutica tra i farmaci e alla loro distribuzione; per quanto riguarda il tema ambientale sarebbe attribuito alla regione il potere di riorganizzare l'intero sistema amministrativo, così come quello di programmazione di tutti gli interventi relativi all'ambiente; con riferimento alla cultura richiede la possibilità di valorizzare la totalità dei musei presenti sul territorio e di poter gestire in modo autonomo i fondi per lo spettacolo e per il cinema; per quanto concerne le infrastrutture l'autonomia avrebbe ad oggetto il trasporto autostradale, stradale e ferroviario.

<sup>53</sup>Tra gli autori che hanno espresso, con differenti gradi di criticità, questa preoccupazione, cfr. G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit., pp. 14 ss.; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2019, pp. 5 ss.; ampiamente G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, *Autonomie regionali e unità nazionale*, cit. Si veda sul tema anche l'audizione del Ministro Lezzi in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che il 9 maggio 2019 ha dichiarato che le "richieste di autonomia previste nel contratto di governo devono essere accolte, senza però che questo rappresenti uno strumento per favorire alcune regioni a scapito di altre. Il completamento del suo iter non dovrà in alcun modo comportare un surplus fiscale trattenuto al nord." *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Resoconto stenografico, Audizione della Ministra per il Sud, Barbara Lezzi, su *attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, seduta n. 11 di Giovedì 9 maggio 2019.

<sup>54</sup>Un'applicazione uniforme del regionalismo differenziato porterebbe ad un generalizzato incremento delle competenze regionali, senza alcuna sostanziale differenza tra le differenti realtà territoriali. Usando le parole di Bin "Anche le altre regioni potrebbero avviare trattative con lo Stato. Il rischio però che lo facciano copiaincollando le richieste delle regioni del nord, e quindi negando in partenza quello che invece dovrebbe essere affermato con gran forza: che – per nostra fortuna – le regioni sono diverse, hanno problemi, caratteristiche e risorse diverse. Perché l'autonomia differenziata deve funzionare per questo, per esaltare e rendere amministrabili le particolarità dei territori. L'autonomia implica differenza e la differenza richiede autonomia.", R. BIN, *La "Secessione dei ricchi" È Una Fake News*, cit., pp. 4-5. Cfr. anche L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 343; Tarli Barbieri parla di un "regionalismo confuso" più che "differenziato": G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3, 2019.

particolari competenze normative o amministrative<sup>55</sup>.

Concedere a tutte le regioni che ne fanno richiesta (anche a fronte di richieste tra loro differenti) delle intese tra loro identiche – o quantomeno grandemente somiglianti- sembra un comportamento diametralmente opposto alla logica che sottende al regionalismo differenziato<sup>56</sup>.

Lo stesso discorso vale, *a fortiori*, quale critica all’atteggiamento posto dalle regioni che hanno richiesto l’autonomia differenziata (la Lombardia, e soprattutto, il Veneto): richiedere, sin dall’inizio, la totalità delle competenze elencate dalla Costituzione, mettendo oltretutto l’accento sulla trattenuta del gettito fiscale o sulla parificazione al trattamento riservato alle regioni speciali, invece che motivare la domanda in virtù delle specifiche peculiarità della regione, denota la volontà di ottenere più autonomia in senso lato. Più autori hanno segnalato come questo non sia lo spirito cui fa riferimento l’art. 116, terzo comma, così come l’intero titolo V della costituzione. A questo proposito si segnala l’opinione di Roberto Bin<sup>57</sup> e di Daniele Trabucco<sup>58</sup>.

A rafforzare la tesi secondo cui vi sia un ampio grado di incertezza in merito alle conseguenze pratiche dell’attuazione del regionalismo differenziato si segnala il fatto che nei tre accordi preliminari<sup>59</sup> si prevede una ridiscussione delle intese in un termine di 10 anni dalla loro entrata in vigore, ed una analisi dettagliata della loro resa a partire dai 2 anni dal termine. Tale disposizione appare del tutto appropriata nel contesto di incertezza che caratterizza la materia, seppur non prevista dalla costituzione (ma neppure vietata, ad onore del vero); ciò appare ancor più opportuno in virtù del fatto che ulteriori modifiche all’assetto de regionalismo individuato dalle intese necessiterebbe di una nuova intesa tra Governo e Regione, approvata dal Parlamento con le medesime modalità<sup>60</sup>. La norma in esame, per quanto volta ad ovviare alle possibili criticità emergenti da determinati elementi contenuti nell’intesa, si presta ad ulteriori riflessioni<sup>61</sup>. Innanzitutto, non vi sono molti elementi che chiariscano il procedimento relativo alla revisione dell’intesa: saranno seguite le medesime procedure relative al raggiungimento della prima intesa? Sarà possibile revocare del tutto l’autonomia concessa? Un ulteriore e non secondario interrogativo riguarda la ricerca del consenso: per rivedere l’intesa, intervenendo sul suo contenuto e finanche eliminando del tutto le disposizioni relative a talune competenze, sarà necessario giungere ad una nuova intesa tra Stato e Regione. Sembra facilmente prevedibile che quest’ultima, di fronte alla richiesta di una revisione limitativa del contenuto dell’intesa, non sarà affatto propensa a giungere ad alcuna forma di accordo. Sembra, quindi, possibile ipotizzare che, nonostante la previsione di una revisione, l’attuazione dell’autonomia differenziata possa porre le regioni che ne beneficiano di un vasto potere di interdizione di ogni ulteriore tentativo di intervento in tale ambito da parte dello Stato<sup>62</sup>.

---

<sup>55</sup>Sul tema cfr. R. BIN, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, cit., così come molteplici altri contributi dello stesso Autore.

<sup>56</sup>L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise, quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, editoriale 22 febbraio 2017, pp. 6 ss., afferma che l’uniformità assunta come regola nel trattamento delle Regioni a statuto ordinario ha prodotto egualitarismo, non eguaglianza. Cfr. R. BIN, “*Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116 terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008; con ulteriori rilievi critici nei confronti della devoluzione di tutte le 23 materie: A. PIRIANO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., pp. 9 e ss..

<sup>57</sup>R. BIN, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, cit.; al termine del suo intervento l’A. si spinge a definire quello in corso un “Regionalismo ‘di odio’ che fomenta la disgregazione della Repubblica”.

<sup>58</sup>“*Il regionalismo differenziato non è la sola strada per rianimare il principio autonomistico, a meno che all’attuazione degli istituti della differenziazione, tra i quali rientra l’art. 116, comma 3, Cost., non segua un parallelo rafforzamento degli istituti di autonomia positiva: diversamente, si corre il rischio non solo di affossare definitivamente il principio autonomistico, ma anche di compromettere la coesione sociale, politica e istituzionale della Repubblica*”. D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, p. 27.

<sup>59</sup>Sembra che tale disposizione, tuttavia, non sia stata ripresa all’interno delle bozze d’intesa. Sul tema M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 37.

<sup>60</sup>D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., p. 21.

<sup>61</sup>Per un’analisi delle criticità emergenti dall’eventuale attribuzione di competenze attraverso l’art. 116 comma 3 si vedano, ex pluribus: F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni 2017*, 696 ss.; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, cit., pp. 168-170; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 37.

<sup>62</sup>Come segnala Viesti “*Le regioni a statuto ordinario e ad autonomia differenziata godrebbero di un potere di interdizione di qualsiasi iniziativa statale persino superiore a quello delle regioni a statuto speciale. Governo, Parlamento e cittadini italiani sarebbero privati di qualsiasi potere d’iniziativa*”. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?, Autonomie regionali e unità nazionale*, cit., p. 31. L’unica via che appare percorribile in una situazione di questo genere sembra quella di una riforma della Costituzione che incida direttamente

Sarebbe dunque estremamente complesso, per le istituzioni statali, revocare quanto concesso alle regioni senza il loro esplicito assenso.

Se tale argomentazione risulta valida, dunque, ci si potrebbe porre un ulteriore interrogativo: dato che il tema del regionalismo differenziato è così delicato da necessitare di una 'intesa a termine' per evitare possibili gravi problemi nell'eventualità di un risultato squilibrato, è opportuno che il primo caso di applicazione dell'art.116, comma 3, riguardi l'intero catalogo di competenze? La risposta a tale domanda, ad avviso di chi scrive -lo si precisa prima ancora di procedere con l'analisi delle materie oggetto delle tre bozze d'intesa- è orientata in senso negativo.

#### 4. Le materie oggetto delle intese

Alla luce dell'articolo 116, terzo comma, le Regioni ordinarie possono godere di maggiore autonomia in determinate materie circoscritte ai 23 ambiti di legislazione concorrente (art. 117, comma 3) e a tre materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2), ossia la giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali<sup>63</sup>.

Con riferimento alle materie oggetto delle intese di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, la dottrina non pare essersi "di molto spinta"<sup>64</sup>, anche perché il procedimento sembrerebbe ancora in fase tutt'altro che conclusiva e questo comporta che le informazioni in proposito non siano esaustive.

All'articolo 2 della parte generale delle bozze sono individuate le materie oggetto di differenziazione che le tre regioni hanno richiesto. Le materie sono aumentate in tutti e tre i testi, rispetto ai preaccordi, e possono essere rappresentate attraverso la seguente tabella<sup>65</sup>:

---

sull'art.116,3 Cost., eliminandolo o introducendo meccanismi procedurali che possano consentire un intervento statale successivo alla concessione dell'autonomia differenziata.

<sup>63</sup>Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, Dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica a cura di L. FUCITO e M. FRATI, cit., pp. 8-9. Cfr. A. FERRARA, *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, cit., p. 146; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 289. Son fatti salvi i "nuclei inderogabili di interessi statali, che in nessun caso possono essere trasferiti alle Regioni?"; cfr. A. CARIOLA-F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO- A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, p. 2194; G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit., passim.

<sup>64</sup>Questo "al di là di considerazioni di carattere generale sull'elenco di materie contenuto nell'art. 117, co. 3, Cost. -per alcuni eccessivamente ampio ed eterogeneo, per altri adeguato alle esigenze di differenziazione intrinseche al riconoscimento dell'autonomia regionale- e sulle possibili ricadute negative di un'eccessiva estensione delle competenze regionali in merito alla capacità dello Stato di realizzare, con la necessaria incisività, politiche nazionali ispirate al principio d'uguaglianza". Cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit., p. 3.

<sup>65</sup>La tabella è contenuta nella relazione Marazzita alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali del 1 aprile 2019. Cfr. [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, Audizione prof. Marazzita*, 1 aprile 2019, p. 7. Il quadro in esame è complicato dal fatto che nelle bozze "alcune materie risultano articolate in sottomaterie, anche piuttosto circoscritte, non di rado senza che sia agevole immediatamente ricondurle alle voci che compongono gli elenchi costituzionali". Inoltre, "talvolta, materie analoghe sono rubricate diversamente nelle bozze delle tre regioni, con il risultato di ostacolare il confronto tra una regione e l'altra", ed "in alcuni casi, quel che in una bozza risulta attribuito alla regione, in un'altra risulta ancora in attesa del consenso del governo, pur trattandosi di competenze individuate attraverso le medesime parole (ciò accade, in particolare, con riguardo a Veneto e Lombardia, le cui bozze di intesa sono elaborate secondo un'analogia impostazione)". Cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit., p. 4.

<b>Materie previste dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione</b>	<b>Veneto</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Emilia-Romagna</b>
Circondari del Giudice di Pace (II comma)	si		si
Norme generali sull'istruzione (II comma)	si	si	si
Istruzione	si	si	si
Tutela dell'ambiente (II comma)	si	si	si
Valorizzazione beni ambientali e culturali	si	si	si
Rapporti internazionali	si	si	si
Commercio estero	si	si	si
Lavoro	si	si	si
Professioni	si	si	
Ricerca Scientifica	si	si	si
Salute	si	si	si
Alimentazione	si	si	
Sport	si	si	si
Protezione civile	si	si	si
Territorio	si	si	si
Porti e aeroporti	si	si	
Reti di trasporto e di navigazione	si	si	si
Comunicazione	si	si	
Energia	si	si	
Previdenza	si	si	si
Coordinamento finanza pubblica e sistema tributario	si	si	si
Casse di risparmio	si		
Enti di credito	si		
<b>Totale</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>16</b>

Dalla presente tabella è possibile ricavare che, delle tre Regioni, il Veneto ha richiesto la totalità delle competenze astrattamente trasferibili, ossia 20 concorrenti e 3 esclusive, la Lombardia 18 competenze concorrenti e 2 esclusive, mentre l'Emilia-Romagna risulterebbe aver fatto un uso più controllato, e forse più mirato, dello strumento della differenziazione, richiedendo 13 materie concorrenti e 3 esclusive. Inoltre la bozza di intesa dell'Emilia-Romagna prevede anche una “competenza complementare”, relativa



all'organizzazione ed esercizio delle funzioni amministrative locali nelle materie attribuite<sup>66</sup>.

Se nella prima parte delle bozze è previsto l'elenco delle materie all'interno delle quali le Regioni intendono chiedere ulteriori competenze, nella seconda parte (alla luce delle versioni attualmente disponibili articoli 10-42 per la bozza della Lombardia; 10-50 per la bozza del Veneto; 10-47 per l'Emilia-Romagna) sono specificate nel dettaglio le effettive competenze oggetto della differenziazione. Ad esempio, per quanto concerne la bozza di Lombardia e Veneto, nell'ambito della materia “*norme generali sull'istruzione*”, la previsione di specifiche modalità di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione anche attraverso l'introduzione di ulteriori indicatori che tengano conto del contesto territoriale (salvo le competenze statali attraverso l'INVALSI), come anche previsione di una specifica disciplina sulla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale<sup>67</sup>.

L'art. 116, terzo comma, offre “*un ampio ventaglio di competenze attribuibili alle regioni, consentendo a ciascuna di esse di avanzare richieste sulla base della propria peculiare condizione dal punto di vista territoriale, demografico, culturale, sociale ed economico*”. Tuttavia tali richieste, ad avviso della dottrina, possono essere fatte soltanto qualora, per la valorizzazione delle peculiarità delle singole Regioni, “*la competenza legislativa concorrente non risulti sufficiente*”. In questo modo, dalla differenziazione dovrebbe conseguire “*un panorama sfaccettato, diverso da caso a caso, dal momento che le peculiarità regionali non possono, per definizione, essere ovunque le stesse e che, in ogni caso, non sempre sono suscettibili di esprimersi con la medesima “intensità”*”<sup>68</sup>.

Alla luce di quanto affermato, vi è chi ritiene che le richieste di Veneto e Lombardia siano eccessive o, quantomeno, non rispondenti allo spirito del 116, terzo comma, poiché tali Regioni hanno concretamente reclamato pressoché tutte le competenze “*astrattamente reclamabili*” ed, in tal modo, si rischia di trasformare l'autonomia “*da strumento di realizzazione di sottostanti istanze materiali concrete, in valore in sé*”<sup>69</sup>. Infatti, attribuire ad una regione ordinaria tutte le competenze astrattamente trasferibili, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, “*semberebbe collidere con il dettato costituzionale*”, il quale invece permette “*di dirigersi verso ulteriori forme e condizioni, ciò in ragione della circostanza per cui vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola regione e che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie*”<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup>Cfr. [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, Audizione prof. Marazzita*, cit., pp. 7-8. Cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit., p. 16.

<sup>67</sup>Peraltro, l'esempio dell'istruzione dell'istruzione (ma tali considerazioni possono valere anche per talune altre materie) è utile per osservare come le richieste dell'Emilia-Romagna differiscano molto da quelle di Veneto e Lombardia. Infatti, sebbene il tema meriti di essere approfondito in altra ed autonoma sede, si anticipa che nella proposta di differenziazione di Bonaccini le richieste non sono esclusivamente più mirate e meno “massive”, ma, inoltre, alla luce della particolare attenzione per la definizione della programmazione scolastica (art. 27 della bozza), sembrerebbero ispirarsi ad una concezione di diritto allo studio corrispondente non ad una mera prestazione (art. 3, comma 1, Cost), ma bensì ad un sistema di valorizzazione della persona (art. 3, comma 2, Cost.). A tal proposito si vedano le interessanti considerazioni contenute nel recente volume di Anna Maria Poggi, A. M. POGGI, *Per un “diverso” Stato Sociale. La parabola del diritto allo studio nel nostro paese*, Il Mulino, 2019, in particolare, cap. III paragrafi 7-9. In ogni caso l'oggetto è ancora in fase di definizione ed anche l'esempio riportato è provvisorio e meramente esemplificativo. Allo stato attuale si rimanda alle bozze riportate nel già citato *Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna si preparano a frantumare il paese*, in [www.roars.it](http://www.roars.it), 9 luglio 2019.

<sup>68</sup>F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit., p. 17.

<sup>69</sup>E, dunque, “*dallo scivolamento del processo in atto dal piano tecnico-giuridico al piano politico, che nasce l'accusa di avere, in realtà, per obiettivo la secessione o, quantomeno, la strisciante riforma della Costituzione spacciata per attuazione di una sua singola disposizione*”. Cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, cit., p. 17; dello stesso avviso A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 aprile, 2019, pp. 9-10. Diversa sarebbe, invece, la posizione dell'Emilia-Romagna, “*proprio perché, in quanto maggiormente circoscritta, suscettibile di apparire più strettamente ancorata a un approccio di natura tecnica*”, anche se, neanch'essa, è esente dal sollevare dubbi. Ed, infatti, “*se Emilia Romagna, da un lato, e Veneto e Lombardia, dall'altro, hanno, in definitiva, interpretato in maniera diversa la propria richiesta di maggiore autonomia, ciò sembra sia avvenuto con riguardo più alla forma che alla sostanza della richiesta. In tutti e tre i casi, la motivazione profonda dell'avvio del processo in atto appare riconducibile alla volontà di valorizzare l'autonomia della regione in senso politico, anziché di individuare singole peculiarità territoriali meritevoli di valorizzazione*”. Questo approccio “*in esito al processo, potrebbe risultare non agevolmente riconducibile all'esigenza di conciliare autonomia e uguaglianza sancita dall'art. 5 Cost.*”. *Ivi*, pp. 17-18. Cfr. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, fasc. 4, agosto, 2018, p. 574.

<sup>70</sup>Inoltre, “*si deve considerare l'eventualità in cui tutte le Regioni di diritto comune avanzino richieste di analogo contenuto, riguardanti tutte le materie espressamente contemplate dall'articolo 116, terzo comma, Cost. In una simile ipotesi –che in linea teorica non può certo escludersi– il*

La dottrina si è posta, inoltre, il problema degli effetti che la notevole ampiezza delle materie previste nelle bozze d'intesa è suscettibile di produrre sull'ordinamento.

Per prima cosa, è importante considerare quale sia l'entità dell'impatto determinato dall'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative previste dalla Costituzione, poiché “una lettura a maglie larghe delle peculiarità regionali che giustificano l'attribuzione di maggiore autonomia, tale per cui anche la stessa maggiore capacità di gestione delle politiche pubbliche possa essere considerata tale, conduce a non potere escludere, in linea teorica, l'eventualità in cui tutte le Regioni di diritto comune avanzino richieste di analogo contenuto, riguardanti il complesso delle materie espressamente previste dall'articolo 116, terzo comma, Cost.”. In tal caso ne deriverebbe un'alterazione del riparto ex art. 117 Cost. con conseguente soppressione implicita della competenza concorrente, “in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale”<sup>71</sup>.

È, altresì, opportuno verificare se tra le materie di cui all'art 116, terzo comma, “alcune risultino strutturalmente non devolvibili nella loro interezza alle Regioni?”. E, con particolare riferimento alle tre materie “cedibili” di competenza esclusiva statale, “occorrerebbe valutare se debbano essere conferite alle Regioni soltanto in parte ed essere, al contempo, sottoposte al rispetto dei principi desumibili dalla legislazione statale”<sup>72</sup>.

## 5. La Commissione paritetica

Tra le disposizioni contenute nelle bozze d'intesa merita una particolare attenzione quella che prevede l'istituzione di una commissione paritetica Stato-Regione, col compito di determinare i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali da destinare alle regioni per consentire l'effettivo svolgimento delle competenze loro devolute<sup>73</sup>.

Tali commissioni, previste anche negli accordi preliminari del febbraio 2018 (art.4), hanno sollevato qualche perplessità in dottrina, in particolar modo in ragione della funzione, di primaria importanza, che sono chiamate a svolgere. Si è in tal senso sostenuto che i rappresentanti del Governo e delle regioni abbiano voluto evitare di sciogliere alcuni dei nodi fondamentali del regionalismo differenziato, delegando tale compito ad un organo tecnico<sup>74</sup>.

La commissione paritetica ha infatti la funzione di inquadrare e quantificare le risorse che verrebbero concretamente devolute alle regioni, operando sulla base di ‘fabbisogni standard’, da determinarsi entro un anno dall'approvazione delle intese. L'elaborazione dei fabbisogni standard consentirà, progressivamente, di realizzare il superamento del criterio della spesa storica. Come accennato in precedenza, dal testo delle bozze d'intesa è stato espunto il riferimento, nell'elaborazione dei criteri per la devoluzione delle risorse, al gettito tributario del territorio regionale, previsto invece negli accordi preliminari della XVII legislatura. L'art. 5, comma 1, lett. b, stabilisce infatti che la determinazione delle risorse finanziarie avvenga, oltre che in ragione della spesa sostenuta dallo Stato nella Regione nelle materie in questione (lett. a), in relazione a “fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli

---

riparto di competenze di cui all'articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale”. Cfr. *Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, cit., pag. 2. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., pp. 12-13.

<sup>71</sup>Questo potrebbe avere ripercussioni “sugli uffici e sulle strutture dell'amministrazione statale centrale e periferica, preposte allo svolgimento delle funzioni legislative e amministrative trasferite” ed in proposito occorrerebbe “valutare, in prospettiva, il potenziale impatto che il riconoscimento di ampie forme di autonomia differenziata ad un numero crescente di Regioni di diritto comune è suscettibile di determinare sulle amministrazioni statali interessate, in termini di soppressione o ridimensionamento degli uffici e delle strutture. Cfr. *Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, cit., pp. 7-8.

<sup>72</sup>*Ibidem*.

<sup>73</sup>Artt. 3-5 bozza d'intesa tra Governo e Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna. Per alcune indicazioni in merito al funzionamento ed ai criteri direttivi della commissione paritetica Cfr. L. FUCITO, M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., pp. 39 ss.

<sup>74</sup>Per questo, “appare evidente che i ‘maggiori nodi’ sono stati rinviati ad una fase successiva”, G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit., p.18.

*essenziali delle prestazioni*<sup>75</sup>. Sembrano in prima battuta fondate le perplessità espresse in merito da parte della dottrina, relative principalmente a due tematiche.

In primo luogo, viene contestato il tasso di politicità implicito nelle scelte che la commissione dovrà operare: la determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali da devolvere alle regioni per implementare le funzioni acquisite è tanto importante quanto la stessa attribuzione delle competenze, in quanto fase imprescindibile per giungere ad un effettivo funzionamento del regionalismo differenziato. Viene in tal senso criticata tanto la devoluzione di un tema così delicato -e con inevitabili ricadute in ambito politico- ad un organo tecnico, quanto la mancanza di rilevanti poteri di intervento degli organi rappresentativi sui lavori della commissione paritetica<sup>76</sup>.

In secondo luogo, da più parti è stata sottolineata la mancata definizione, ad oggi, dei livelli essenziali delle prestazioni (cosiddetti LEP), previsti all'art. 117, comma 2, lett. m, della Costituzione<sup>77</sup>. Il compito di fissare e di garantire i LEP, che la Costituzione pone in capo allo Stato<sup>78</sup>, assume ulteriore rilievo con riferimento alle materie che potrebbero essere oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in quanto ad essi possono essere legati i fabbisogni standard necessari a garantirne il rispetto<sup>79</sup>.

Tale preoccupazione è stata espressa anche dal Ministro per il Sud del governo Conte I Barbara Lezzi nel corso dell'audizione del 9 maggio 2019<sup>80</sup>, evidenziando il fatto che essi siano necessari per poter garantire un adeguato livello di tutela, nell'ambito dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale,

---

<sup>75</sup>Il medesimo articolo considera anche l'eventualità della mancata adozione dei fabbisogni standard. In tal caso, decorsi tre anni dall'entrata in vigore del regionalismo differenziato, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle funzioni assegnate dall'intesa non potrà comunque essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse (Art. 5, 1, lett. b).

<sup>76</sup>La quantificazione dei fabbisogni standard *“implica scelte politiche. Per questo è assai opportuno che essi siano definiti in modo trasparente [...] Al contrario, nelle richieste delle regioni, recepite dalle Pre-Intese del febbraio 2018, la quantificazione di questi criteri viene lasciata alla contrattazione fra lo Stato e la specifica Regione attraverso una Commissione Paritetica tecnica. Scelte fondamentali per il benessere dei cittadini italiani vengono così sottratte alle sedi di mediazione e decisione politica e affidate ancora una volta a ‘tecnici’”*, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?, Autonomie regionali e unità nazionale*, cit., pp. 28-29; cfr. anche G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit.; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp. 7 ss., spec. p. 11; vi sono tuttavia autori che difendono, almeno in linea di massima, questa previsione, evidenziando come in passato le commissioni paritetiche istituite in ambiti differenti (ad esempio, quelle relative all'emanazione delle norme di attuazione degli Statuti delle regioni speciali) abbiano svolto in maniera soddisfacente il proprio ruolo. Cfr. in tal senso S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019, pp. 17 ss.; con toni più decisi Bin: *“È dal 1948 che le regioni speciali trattano i problemi con lo Stato tramite commissioni paritetiche. Avendo avuto l'esperienza diretta, posso assicurare che servono a qualcosa e possono funzionare bene, ma non sovvertono un bel niente del riparto delle competenze o della distribuzione dei soldi.”* R. BIN, *La “Secessione dei ricchi” È Una Fake News*, cit., p. 2.

<sup>77</sup>*“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.”*

<sup>78</sup>La già citata Nota di Aggiornamento al DEF 2019 richiama esplicitamente la necessità di fissare i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali all'interno delle linee programmatiche inerenti all'attuazione dell'autonomia differenziata.

<sup>79</sup>Tra i contributi che variamente sottolineano le problematiche di ordine finanziario legate al passaggio al sistema dei costi standard nelle regioni più povere, così come i rischi in merito alla tutela dei diritti, in mancanza della previsione e del rispetto dei LEP, nei territori più a rischio: F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/2018; G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit., p. 12; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit.; *Regionalismo differenziato, la terza via*, a cura della fondazione Trasparenza, paper 1/2019; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?, Autonomie regionali e unità nazionale*, cit., pp. 29 ss.; R. BIN, *La “Secessione dei ricchi” È Una Fake News*, cit., pp. 3-4; di particolare interesse anche l'intervento del Direttore SVIMEZ, Luca Bianchi: L. BIANCHI, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Palazzo Giustiniani, Roma, 18 febbraio 2019, disponibile online all'indirizzo <http://www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf>

<sup>80</sup>*“Un'altra perplessità importante che nutro concerne l'attuale mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP [...] È allo Stato che spetta definirli e, quindi, garantirli su tutto il territorio nazionale, in quanto a essi sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare tali prestazioni. Ciò evidenzia in particolare che, a seguito della mancata definizione dei LEP, unitamente alla carenza di risorse finanziarie, diventano complesse le scelte per il progressivo abbandono del criterio della spesa storica in favore del criterio dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard. Il problema fondamentale in materia di livelli essenziali rimane quello della loro definizione e del loro aggiornamento, un passaggio fondamentale perché i diritti sociali non rimangano sulla carta, ma siano effettivamente esigibili”* Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Resoconto stenografico, Audizione della Ministra per il Sud, Barbara Lezzi, su *attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, seduta n. 11 di Giovedì, 9 maggio 2019 p. 3.

anche a seguito dell'applicazione della procedura prevista all'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Più di recente, la necessità di mantenere un adeguato livello di tutela dei diritti in tutto il Paese, evitando che la realizzazione del regionalismo differenziato porti ad acuire le già esistenti disparità tra le diverse aree d'Italia, è stata ribadita dal Ministro per il Sud e la Coesione territoriale Giuseppe Provenzano nell'ambito di un'apposita indagine conoscitiva tenutasi il 15 gennaio 2020 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>81</sup>.

Se gli stessi componenti dell'esecutivo rimarcano l'importanza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto essi *“diventano la misura dell'uguaglianza e rappresentano la chiave di volta per garantire che il processo del federalismo fiscale sia davvero finalizzato a perseguire obiettivi di efficienza, nella garanzia di un elevato grado di uguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, e non aggravi, invece, situazioni di disuguaglianza di fatto già presenti fra le diverse aree del territorio italiano”*, sarebbe auspicabile un pronto intervento del Governo in questo senso, anche in vista della fase di approvazione parlamentare delle intese, alla quale seguirebbe l'effettivo trasferimento delle competenze alle regioni.

## 6. Competenze legislative ed amministrative attribuite

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, è previsto che con uno o più d.p.c.m., su proposta del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica. Tale trasferimento comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica, nonché, in rapporto ai compiti residui, delle amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite (art. 4, comma 1, delle bozze). L'emanazione dei d.p.c.m. segnerà anche il momento nel quale le competenze legislative trasferite nelle materie di cui all'art. 2 delle bozze opereranno, segnando l'avvenuta differenziazione (art. 4, comma 5, delle bozze)<sup>82</sup>.

Attraverso la previsione di tale meccanismo, ad avviso della dottrina, sembra esserci stata *“poca consapevolezza delle conseguenze che possono derivare dall'attivazione del regionalismo differenziato, non soltanto di carattere economico per lo Stato e per le altre regioni, ma anche da un punto di vista organizzativo per l'amministrazione statale”*. Infatti si dubita che da tale riassetto di competenze e di risorse si possa verificare un risparmio economico, come invece è stato prospettato, poiché non è previsto un generale passaggio di competenze, come quello attuato dal DPR 616 del 1977<sup>83</sup>.

Si rileva, inoltre, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle bozze, la possibilità per le Regioni, nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 117, comma 2 lettera p), e 118 Cost., con riguardo alle materie oggetto delle intese, di conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative, attribuite alla luce dell'intesa, ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitane e disciplinarne l'esercizio, secondo quanto previsto ed entro i limiti stabiliti dalla stessa intesa. A tal fine, le Regioni hanno l'onere di garantire agli enti locali le risorse necessarie<sup>84</sup>.

Per quanto riguarda il conseguente riordino delle amministrazioni statali, ad esso si provvede attraverso

---

<sup>81</sup> L'intervento del Ministro Provenzano è disponibile in versione audiovisiva all'indirizzo [www.camera.it/leg18/1132?shadow\\_primapagina=10136](http://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=10136); il relativo resoconto stenografico è invece disponibile all'indirizzo [www.camera.it/leg18/1079idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c23\\_regioni&anno=2020&mese=01&giorno=15&idCommissione=23&numero=0012&file=indice\\_stenografico](http://www.camera.it/leg18/1079idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c23_regioni&anno=2020&mese=01&giorno=15&idCommissione=23&numero=0012&file=indice_stenografico).

<sup>82</sup>I d.p.c.m., che avranno senza dubbio un *“ruolo decisivo”*, restano tuttavia *“atti di incerta qualificazione, ma certo privi di forza di legge”*, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 24.

<sup>83</sup>Infatti, *“l'organizzazione interna dei ministeri non può certo consentire una riduzione delle competenze dipartimentali o direzionali se due, tre o anche dieci regioni incrementano le loro competenze, sottraendole allo Stato perché quest'ultimo continua a svolgere le proprie funzioni indipendentemente dalla riduzione con riguardo ad alcune regioni”*. Anzi, da tale sdoppiamento *“potrebbe accadere esattamente il contrario perché dovrebbero aprirsi nuovi uffici che abbiano il compito di occuparsi proprio del nuovo rapporto che s'instaurerebbe con alcune regioni, rimanendo inalterato poi il lavoro per le altre”*. Cfr. E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019, p. 16.

<sup>84</sup>Art. 4, comma 3, della parte generale delle bozze d'intesa. Cfr. [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it), Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, Audizione prof. Marazzita*, cit., pag. 8; cfr. *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica a cura di L. FUCITO e M. FRATI, cit., pp. 44-45.

la procedura di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 400/1988<sup>85</sup>.

La dottrina si è posta il problema se la differenziazione debba riguardare esclusivamente la cessione di competenze legislative o possa anche comprendere funzioni amministrative.

Un primo orientamento ritiene possibile la cessione di funzioni amministrative, posto che l'articolo 116, comma 3, “*non reca alcuna qualificazione deontica delle attribuzioni differenziabili*”, ma si limita a prevedere che “*nei campi materiali predeterminati, le Regioni ordinarie possano acquisire maggiori prerogative*”; in questo modo la differenziazione potrà riferirsi ad ogni aspetto relativo alla rimodulazione delle sfere di autonomia regionale<sup>86</sup>.

Secondo un diverso orientamento, la cessione di funzioni amministrative non sarebbe contemplata dal meccanismo di attuazione del regionalismo differenziato.

I sostenitori di tale secondo orientamento argomentano partendo dalla lettera dell'art. 117, commi 2 e 3, ove si fa espresso riferimento al solo riparto della funzione legislativa e non di quella amministrativa. Tuttavia, come è stato osservato dalla dottrina, il riferimento testuale esclusivo alla funzione legislativa non costituisce argomento decisivo<sup>87</sup>.

Ad ogni modo, dalla formulazione dell'art. 116, sembra difficile che le Regioni ordinarie possano richiedere maggiori attribuzioni amministrative nelle materie residuali, ove godono degli spazi legislativi più consistenti. Inoltre, l'art. 118, comma 1, “*impronta i processi di allocazione delle funzioni amministrative derogatori rispetto alla regola della generale spettanza al Comune non solo ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ma anche a quello di differenziazione, il quale, pertanto, si conferma principio di sistema, che innerva l'intero tessuto del nuovo Titolo V, ben oltre i confini della clausola di asimmetria*”<sup>88</sup>.

Si può ritenere, dunque, che il meccanismo del 116, terzo comma, sia senz'altro rivolto in primo luogo alle competenze legislative, “*senza con ciò forse escludere che esso si estenda anche alle funzioni amministrative connesse ai maggiori poteri legislativi rivendicati*”<sup>89</sup>. Conferma di quanto detto si può ricavare dal fatto che gli Enti locali debbano essere obbligatoriamente consultati. Ed il coinvolgimento di tali Istituzioni territoriali, in ordine al procedimento di differenziazione, dovrebbe fare in modo di stimolare una differenziazione anche attraverso il piano dell'amministrazione<sup>90</sup>. Infatti, la competenza amministrativa generale che l'ordinamento affida in particolare ai Comuni è un elemento fondamentale che influenza necessariamente “*le conseguenze eventualmente discendenti dalla clausola di asimmetria sul terreno dell'amministrazione*”<sup>91</sup>.

---

<sup>85</sup>Il riordino avverrà “*su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni dalla richiesta*”. In seguito, “*decorso inutilmente tale termine, gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione*” e “*decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato*”. Art. 4, comma 4, della parte generale delle bozze.

<sup>86</sup>M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 430. Del medesimo avviso è A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 289, ove si rileva che “*poiché la norma non precisa che su tali materie le Regioni possano conseguire solo le competenze legislative, è sostenibile che su esse possano divenire titolari anche delle competenze amministrative*”.

<sup>87</sup>E, d'altra parte, “*in un contesto costituzionale segnato dall'abbandono del parallelismo amministrativo, la stessa nozione di materia si attaglia al piano della legislazione assai più che a quello dell'amministrazione, come puntualmente riconosce chi intravede in tale segno linguistico un sintomo circa la volontà del legislatore della revisione del 2001 di contenere il congegno di asimmetria entro i confini dei poteri normativi*”. Cfr. M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, cit., pp. 430-431. Si veda, sul punto, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 160, il quale, tuttavia, non ritiene l'argomento decisivo ad escludere la tesi estensiva.

<sup>88</sup>M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, cit., p. 431; cfr. G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in «*Istituzioni del federalismo*», 2008, p. 63.

<sup>89</sup>M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, cit., p. 430.

<sup>90</sup>M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, cit., pp. 431-432. D'altra parte, la necessità “*che il congegno di asimmetria non dia luogo a una riedizione del parallelismo amministrativo e non si risolva a detrimento del ruolo di Comuni, Province e Città metropolitane, induce a ritenere che le funzioni eventualmente acquisite per questa via debbano comunque soggiacere ai principi di cui all'art. 118 Cost.*”; ne conseguirebbe che le regioni potrebbero trattenere per sé soltanto quelle che abbisognino di esercizio unitario”. *Ibidem*.

<sup>91</sup>Inoltre è stato osservato dalla dottrina che “*il percorso delineato dal testo risulta in certa misura inverso rispetto a quello prefigurato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 303 del 2003*”. Infatti, per la Corte, “*la chiamata in sussidiarietà di una funzione amministrativa regionale da parte dello Stato comporta che quest'ultimo acquisti il potere di disciplinarla in toto con legge, anche se ricadente in materia di competenza della Regione*”. Cfr. M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, cit., pag. 432; cfr. A.

Per quanto riguarda le intese in esame, già dalla fase degli accordi preliminari era chiaro che le tre Regioni avessero richiesto allo Stato non solo competenze legislative, ma, anche, funzioni amministrative “per un più diretto e autonomo controllo del governo del territorio”<sup>92</sup>.

D'altra parte, il regionalismo differenziato, che trova il suo fondamento in un uso più sapiente delle risorse pubbliche, richiede, in primo luogo, alla Regione “un generale intervento sull'organizzazione amministrativa, al fine di semplificare e rendere più efficienti i procedimenti amministrativi”<sup>93</sup>. Parallelamente, l'attuazione della differenziazione, dovrebbe evitare l'accrescimento delle funzioni amministrative in capo alla Regione, attraverso la previsione di nuovi modelli amministrativi che coinvolgano, in via diretta, gli Enti locali: infatti, il perseguimento dell'asimmetria “non è in funzione della Regione come «ente», bensì della Regione come «comunità» e comprende oltre alla popolazione di riferimento anche gli enti territoriali di questa”<sup>94</sup>. Affermare ciò è utile per portare avanti “specularmente ad un trasferimento legislativo, anche un serio approfondimento sull'articolazione e la rimodulazione delle nuove funzioni amministrative sul territorio”, cosicché, ad una differenziazione legislativa possa seguire differenziazione di carattere amministrativo tra Enti locali, “immaginando e ridisegnando la fisionomia di tali enti alla luce delle nuove e molteplici funzioni amministrative devolute”<sup>95</sup>.

Ulteriore questione concerne i raccordi tra Stato, Regioni “differenziate” ed Enti locali dentro un sistema “non più basato sull'omogeneità e sull'uniformità delle competenze, bensì sull'asimmetria tra Regione e Regione”<sup>96</sup>. In proposito, utili indicazioni potranno essere senz'altro fornite dalla Corte costituzionale.

Inoltre, le ricadute organizzative della differenziazione non riguardano soltanto le dinamiche interne delle singole Regioni differenziate, ma è, altresì, opportuno riflettere su come il regionalismo differenziato possa raccordarsi alle intese stipulate tra Regioni, ex art. 117, ottavo comma.

Come ha messo in luce Cerulli Irelli, alla differenziazione legislativa prevista dall'art. 116, terzo comma, “può accompagnarsi l'istituto delle intese tra Regioni, in grado di spezzare la rigidità del sistema costituzionale per l'esercizio dell'attività normativa”. Tali intese, riconducibili secondo l'Autore agli accordi tra Amministrazioni, ex artt. 11 e 15 della L. 241/1990, avrebbero il pregio “di disciplinare, in relazione alle nuove competenze amministrative (e non già legislative) sia attività istruttorie comuni tra più Regioni e sia l'adozione di veri e propri provvedimenti amministrativi comuni con efficacia ultra-regionale”; inoltre le intese “ratificate da ciascuna Regione mediante legge, e dunque rispettose del principio di legalità dell'agire amministrativo, potranno prevedere l'istituzione di organi comuni per la concreta gestione delle ulteriori competenze”<sup>97</sup>.

Proprio a tale riguardo, deve essere segnalata l'iniziativa di Umbria e Marche di attivare un percorso comune di differenziazione attraverso l'utilizzo di un'intesa, ex art. 117, comma 8, Cost., con la quale è stato individuato “un comune paniere di funzioni”. E da tale iniziativa conseguirebbe certamente un tavolo unitario di confronto con il Governo<sup>98</sup>.

Questa scelta risulta dettata dalla concezione del regionalismo differenziato “come una sorta di leva di sviluppo di un percorso di autonomia finalizzato a realizzare una maggiore efficienza amministrativa, finalizzata a

---

RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in «Itinerari» su una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2002, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 344; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., pp. 10-11.

<sup>92</sup>S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019, pag. 2. Cfr. R. BIFULCO-M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4, 2017, pp. 761 e ss..

<sup>93</sup>Cosicché “l'attribuzione di maggiore autonomia dovrebbe essere l'occasione per un maggiore impegno –da parte delle Regioni– verso una razionalizzazione degli uffici e verso il rafforzamento delle politiche di semplificazione”. Cfr. S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, cit., p. 36.

<sup>94</sup>S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 684.

<sup>95</sup>S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, cit., p. 14. In tema di semplificazione normativa ed amministrativa delle Regioni, si veda M. CARLI, *La semplificazione normativa e amministrativa nelle Regioni*, in *ASTRID Rassegna*, 6, 2012, 26 marzo 2012, *passim*.

<sup>96</sup>Ivi, pp. 2-3. Sul punto si veda anche M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019, pp. 15-18.

<sup>97</sup>La connessione tra l'art. 116, terzo comma, e l'art. 117, ottavo comma, “oltre a ipotizzare nuove formule organizzative e gestionali nell'esercizio delle funzioni amministrative –prospettando embrionalmente la costituzione di una macroregione, ben potrebbe essere usata per quelle materie il cui principio di territorialità subisce forti limiti giuridici e materiali”. Cfr. S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, cit., p. 11. Cfr. V. CERULLI-IRELLI, *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, cit., pp. 61-69.

<sup>98</sup>G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., p. 31.

sostenere l'economia di Regioni che presentano potenzialità importanti ma altrettanti fattori di fragilità"<sup>99</sup>. In tal senso è proprio la maggiore flessibilità organizzativa scaturente dal 116, terzo comma, che permette alle Regioni di rispondere più efficacemente alle esigenze dei propri territori. Ciò trasformerebbe, nel caso di Umbria e Marche, l'appennino da oggettivo elemento divisivo, in cerniera socio-politica<sup>100</sup>.

## 7. I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale

Un tema che le intese devono necessariamente trattare riguarda le relazioni tra la legislazione statale e quella regionale una volta entrato in vigore il regime del regionalismo differenziato.

L'art. 7 delle pre-intese<sup>101</sup> firmate tra Governo e le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna disciplina proprio questo delicato meccanismo. Le bozze d'intesa del maggio 2019, all'art.8, ripropongono il medesimo contenuto. Il testo prevede che, fino a che non intervenga un'apposita legge regionale a disciplinare le materie oggetto delle 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia', resteranno in vigore le norme statali vigenti (tale norma sembra rispondere all'evidente impossibilità di lasciare un vuoto normativo nell'attesa che le regioni adottino provvedimenti legislativi nelle materie delegate). Inoltre, le leggi regionali che interverranno in tali ambiti dovranno espressamente individuare quali norme statali debbano perdere efficacia, nonché stabilire i termini per la loro decorrenza<sup>102</sup>. È infine previsto che le leggi regionali di attuazione dell'intesa vengano inviate, prima della loro entrata in vigore, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in rispetto del principio di leale collaborazione<sup>103</sup>.

Anche in questo caso la dottrina ha espresso svariate perplessità in merito alle conseguenze di quanto disposto dalle pre-intese.

Vengono in particolare posti dei dubbi in merito alle materie cd. trasversali, così come alle difficoltà pratiche nel definire quali leggi, o articoli di legge statale debbano perdere efficacia a fronte dell'intervento della normativa regionale (in quest'ultimo caso si tratta, in sostanza, di trovare un nuovo bilanciamento tra la competenza statale e quella regionale, come avvenuto negli anni successivi alla riforma costituzionale del 2001)<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup>Ibidem.

<sup>100</sup>Questa formula di regionalismo tramite intese tra Regioni "appare di grande interesse perché coniuga un approccio realistico all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. con la prospettiva di una utilizzazione altrettanto innovativa dell'art. 117, comma 8; disposizione, quest'ultima, tanto rilevante quanto solo sporadicamente attuata". G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., pp. 31-32; cfr. anche L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116 comma 3 Cost.*, cit., p. 356. Si veda anche A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi.it*, 11, 2009, *passim*.

<sup>101</sup>1. *Le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione Lombardia fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia.* 2. *La legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione Lombardia a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza.* 3. *In osservanza del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione della presente Intesa, sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale.*"

<sup>102</sup>Sarà quindi necessario che la legge regionale preveda una "clausola espressa di privazione d'efficacia". Sarà compito di questa clausola stabilire sia l'entità che i tempi per la della cessazione dell'efficacia della normativa nazionale nel territorio regionale. Sul tema cfr. *Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, Audizione prof. Marazzita*, 1 aprile 2019, pp. 9-10. Con considerazioni critiche sulla mancanza di modalità di intervento degli organi statali nell'individuazione delle norme la cui efficacia è destinata a cessare: *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Roma 19 giugno 2019, su [www.roars.it](http://www.roars.it), *Ecco il dossier di Palazzo Chigi che smonta la secessione dei ricchi*, 27 giugno 2019, p. 11.

<sup>103</sup>Tra i contributi che prendono in considerazione la materia si veda, da ultimo: *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Roma 19 giugno 2019, su [www.roars.it](http://www.roars.it), *Ecco il dossier di Palazzo Chigi che smonta la secessione dei ricchi*, 27 giugno 2019.

<sup>104</sup>Cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni 2017*, 625 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni 2017*, 649 ss.; qualche indicazione anche in G. MAZZOLA, *Autonomia*

A livello sistemico, infine, si profila un possibile grave problema di coordinamento normativo. Come noto, infatti, l'ampia maggioranza delle regioni ordinarie, a seguito dell'avvio dei negoziati tra Governo e Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, hanno presentato a loro volta delle richieste di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione<sup>105</sup>. Se si dovesse arrivare all'approvazione di intese per tutte le regioni ordinarie, realizzando infine un vero e proprio regionalismo differenziato<sup>106</sup>, ci si troverebbe di fronte ad una situazione estremamente frammentata, in cui per ogni ambito di competenza vi sarebbe un diverso grado di autonomia attribuito a ciascuna regione<sup>107</sup>. Si potrebbe facilmente prospettare una seria difficoltà nei concreti raccordi tra la normativa statale e le varie realtà territoriali, ed una grande difficoltà in capo all'interprete, pubblico o privato che sia, nel comprendere quale normativa sia effettivamente applicabile in ciascuna Regione.

---

*regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, cit.; S. NERI, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali?*, cit., pp. 17 ss.

<sup>105</sup> Le regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico avviare le trattative con l'esecutivo per ottenere l'applicazione dell'art.116,3 della Costituzione. Le regioni Basilicata, Calabria, Puglia e Molise hanno approvato atti di indirizzo in questo senso, ma non sono ancora giunte ad una formale approvazione di un mandato al Presidente. Al giugno 2019 l'Abruzzo risulta essere l'unica Regione a non aver intrapreso iniziative in questo senso.

<sup>106</sup> Con l'espressione "vero e proprio regionalismo differenziato" si intende un sistema in cui a ciascuna Regione sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in virtù delle specifiche particolarità ed esigenze che caratterizzano le realtà territoriali, in modo da valorizzare compiutamente le differenti qualità regionali. Il presupposto necessario di una simile prospettiva sarebbe l'approvazione di intese tra loro differenti, che attribuiscono soltanto quanto necessario alla valorizzazione di ciascuna Regione, e non, come sembra plausibile, la nascita di intese 'fotocopia'. Sulla necessità di un regionalismo differenziato che riconosca le differenze territoriali si vedano molti contributi del Prof. Bin, da ultimo: R. BIN, *La "Secessione dei ricchi" È Una Fake News*, cit., *passim*.

<sup>107</sup> Tale problematica è stata prontamente segnalata dalla dottrina più attenta. In tal senso si possono trovare alcune considerazioni in: R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, pp. 635 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., pp. 38-39; con riferimento al tema del finanziamento delle differenti competenze: F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp.10-11



## BIBLIOGRAFIA

Atti parlamentari:

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Resoconto stenografico, *Audizione della Ministra per il Sud, Barbara Lezzi, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, seduta n. 11 di Giovedì 9 maggio 2019

Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, *Audizione prof. Marazzita*, 1 aprile 2019

Dossier di documentazione e relazioni:

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, *Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, Roma 19 giugno 2019, su [www.roars.it](http://www.roars.it), *Ecco il dossier di Palazzo Chigi che smonta la secessione dei ricchi*, 27 giugno 2019

*Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica a cura di L. FUCITO e M. FRATI, marzo 2019, n° 104/1

*Azioni in corso verso l'autonomia della Lombardia*, scheda informativa, 28 gennaio 2019, su <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/autonomia-della-lombardia>

*Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier di documentazione del Servizio Studi del Senato della Repubblica a cura di L. FUCITO e M. FRATI, maggio 2018, n° 16

*L'autonomia del Veneto in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, Parte II, Il negoziato con il Governo per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, Dossier di documentazione della Regione Veneto, 28 febbraio 2018, su <https://app.box.com/s/uyzzhkfpzdquckg7sl0hbxxmk9p85j766>

*Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 6 febbraio 2018

Autori:

ANTONINI L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2, 2017

ANTONINI L., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise, quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, editoriale, 22 febbraio 2017

ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000

BARILE P.-CHELI E. - GRASSI S., *Istituzioni di Diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2013

BARTOLE S.-BIN R. - FALCON G.-TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003

BENCI L., *Tutela della salute e regionalismo differenziato: i limiti costituzionali e i poteri del Parlamento*, in *Quotidianosanità.it*, 3 marzo 2019, consultabile all'indirizzo [www.quotidianosanita.it/stampa\\_articolo.php?articolo\\_id=71524](http://www.quotidianosanita.it/stampa_articolo.php?articolo_id=71524)

BIANCHI L., *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista*, in *Il Regionalismo differenziato*

- tra autonomia e solidarietà*, Atti del seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, Palazzo Giustiniani, Roma, 18 febbraio 2019, disponibile online all'indirizzo <http://www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf>
- BIFULCO R. - CECCHETTI M., *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4, 2017, pp. 757-770
- BIN R., *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019
- BIN R., *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire un dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2018, pp. 9 e ss.
- BIN R., *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2017, Relazione al Convegno “*A che punto è l'autonomia regionale differenziata?*”, Torino, 20 aprile 2017
- BIN R., *La “Secessione dei ricchi” È Una Fake News*, in [lacostituzione.info](http://lacostituzione.info), 16 febbraio 2019
- BIN R., *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, 439 ss.
- BIN R., *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, fasc. 4, agosto, 2018, pp. 573 e ss.
- BIN R.-FALCON G., *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2018
- CARETTI P.-TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino 2018
- CARLI M., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018
- CARLI M., *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2017
- CARLI M., *La semplificazione normativa e amministrativa nelle Regioni*, in *ASTRID Rassegna*, 6, 2012, 26 marzo 2012
- CARRER M., *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012
- CATELANI E., *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019
- CATELANI E., *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedimentali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018
- CERULLI-IRELLI V., *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, in A. MASTROMARINO-J. M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2008, pp. 61-69
- CIARLO P.-BETZU M., *Dal federalismo differenziato al federalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008, pp. 67 e ss.
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni* 2017
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019
- D'ATENA A., *L'art. 116, u.c., Cost. Alla prova dell'applicazione. Profili procedimentali*, in *Osservatorio sulle Regioni*, pp. 184-191
- DE MARTIN G. C.-MERLONI F., *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, LUISS University Press, Roma, 2017
- DEMURO G., *Quale destino per l'autonomia speciale sarda?*, in *ASTRID Rassegna*, 3, 2016, 12 febbraio 2016.
- DE SIERVO U., *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituyente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol I, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 51-76
- DI FOLCO M., *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 419-434

- FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, fasc. 4, luglio-agosto 2017, pp. 625 e ss.
- FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.Federalismi.it*, 20, 2015
- FERRARA A., *Il federalismo ad autonomia variabile dopo le revisioni costituzionali del 2001*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 144-147
- FERRARA A., *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 21 marzo 2018
- FURLAN F., *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?* in *Forum. cost.*, 6 novembre 2018
- GALLO F., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2019
- GALLO F., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2018
- GIANGASPERO P., *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018
- GUZZETTA G.-MARINI F. S.-MORANA D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2015
- LUCARELLI A., *Regionalismo differenziato o trasformazione della Forma di Stato?*, in *ASTRID Rassegna*, 24 luglio 2019
- MANCINI M., *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>
- MAZZOLA G., *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in *www.issirfa.cnr.it*, marzo 2018
- MONTE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, terzo comma, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019
- MORELLI A., *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?* in *Le Regioni*, n. 3/2017, pp. 327 e ss.
- NASTASI V., *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum cost.*, 31 maggio 2018
- NERI S., *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2019
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n.6/2019, 20 marzo 2019
- PALLANTE F., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n°6, 2019, 20 marzo 2019
- PIRAINO A., *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 17 aprile 2019
- POGGI A. M., *Per un "diverso" Stato Sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro paese*, Il Mulino, Bologna, 2019
- ROLLA G., *Federalismo e regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, num. Speciale, 2019
- ROLLA G., *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2019, numero speciale

- ROLLA G., *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus rupturas*, n. 10, 2019, pp. 87 e ss.
- ROMEO M., *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *dirittiregionali.it*, 1, 2019
- SAITTA A., *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC, Osservatorio Costituzionale*, 4, 2019
- SANTINELLO P., *Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017
- STERPA A., *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi.it*, 11, 2009
- TARLI BARBIERI G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2019
- TONIATTI R., *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni 2017*
- TRABUCCO D., *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2019, 1 marzo 2019
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018
- VESTI G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2019
- VIOLINI L., *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2019
- VIOLINI L., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116 comma 3 Cost.*, *Rivista AIC*, 4, 2018

# IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: LA LUNGA STRADA PER L'AFFERMARSI DEL PROCESSO LEGISLATIVO D'ATTUAZIONE

di Stefano Bargiacchi e Chiara Cerbone\*

SOMMARIO: Parte I – Quali prospettive per il procedimento di differenziazione. 1. *Premessa* – 1.2. *I soggetti della procedura di regionalismo differenziato* – 2. *La procedura per il riconoscimento dell'autonomia differenziata* – 2.1. *La fase d'iniziativa: mero atto d'impulso o iniziativa legislativa riservata* – 2.1.1. *(segue) il sub-procedimento di consultazione degli enti locali* – 2.2. *L'intesa tra Governo e Regione interessata* – 2.3. *Una questione incidentale: è necessaria una legge d'attuazione?* – 2.4. *L'iniziativa legislativa ed i possibili procedimenti d'approvazione della legge previa intesa* – 2.4.1. *La legge d'approvazione dell'intesa tra confessioni religiose diverse da quella cattolica e lo Stato prevista dall'art. 8, comma III Cost.* – 2.4.2. *Il procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali stipulati dall'Italia* – 2.4.3. *Il procedimento di formazione e modifica degli Statuti ordinari previsti dal testo, poi novellato dalla riforma del Titolo V, della Costituzione all'art. 123 Cost.* Parte II – L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento. 1. *Introduzione, il percorso decisionale della differenziazione* – 2. *Quale procedimento legislativo applicare?* – 3. *Il ruolo del Presidente di Assemblea* – 4. *Spunti conclusivi: gli effetti della decisione presidenziale.*

## Parte I

### Quali prospettive per il procedimento di differenziazione

#### 1. *Premessa*

Il meccanismo - previsto dall'art. 116, comma III Cost. - per il riconoscimento di *ulteriori forme e condizioni di autonomia* da attribuire alle Regioni ordinarie, cd. regionalismo differenziato, è stato oggetto, grazie alle iniziative regionali registratesi negli ultimi anni, di un'ampia riflessione in dottrina; in questo contributo si analizzerà l'iter di differenziazione con particolare attenzione al segmento procedimentale che vede l'approvazione parlamentare di una legge previa intesa.

#### 1.2. *I soggetti della procedura di regionalismo differenziato*

L'analisi dei procedimenti d'approvazione della legge previa intesa prevista dall'art. 116, III comma e della natura della fonte da essi derivante, muove dalla definizione dei soggetti interessati dalla procedura. L'attribuzione di *ulteriori forme e condizioni di autonomia* da riconoscere alle *altre Regioni* coinvolge, infatti, non solo gli organi regionali ma anche l'organizzazione centrale dello Stato.

---

\* Il lavoro è uno sforzo congiunto e collettivo dei due autori. Nel complesso però la Parte I del lavoro è stata curata dalla dott.ssa Cerbone, la Parte II dal dott. Bargiacchi.

Protagoniste della procedura sono le Regioni di *ius commune* che, alternative alle Regioni a statuto speciale<sup>1</sup> di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 116, possono richiedere ed ottenere dallo Stato il riconoscimento di un limitato numero di competenze legislative ed amministrative<sup>2</sup>.

In particolare, i tre organi dell'organizzazione regionale partecipano, seppur con ruoli diversi, alla procedura. *In primis* il Consiglio, in qualità di legislatore concorrente ed eventuale organo di regolamentazione delle materie la cui competenza potrebbe esser trasferita alla Regione, riveste un ruolo nodale rispetto alla definizione della bozza di intesa da destinarsi al Governo potendo quest'ultima comporsi sia in seno al Consiglio che esser elaborata dalla Giunta regionale su delega consiliare. Il ruolo ricoperto dalla Giunta dipende dunque dalla scelta operata dal Consiglio o, laddove vi fossero, dalle previsioni contenute negli Statuti regionali: vi saranno casi nei quali è il Consiglio a delimitare il campo d'azione della proposta di regionalismo differenziato e casi in cui è la Giunta ad essere impegnata in tale attività. In capo al Presidente della Regione grava, invece, l'onere della successiva fase negoziale da svolgersi nelle deputate sedi governative.

Corrispondenti istituzionali sono: il Governo ed il Parlamento.

Il Governo - destinatario della bozza di intesa regionale - cui spetta, *prime facie*, il vaglio politico della bozza, la scelta di dare seguito alle istanze autonomistiche avviando i negoziati, la verifica della sussistenza dei requisiti e criteri per l'attribuzione di maggiore autonomia ed infine l'iniziativa legislativa. Il Parlamento che, in quanto *dominus* dell'esercizio della funzione legislativa, è impegnato nell'approvazione della legge previa intesa prevista dalla procedura. Si segnala che, secondo l'ultima bozza del disegno di legge per l'attuazione del regionalismo differenziato, bozza cd. Boccia<sup>3</sup>, al Parlamento potrebbe esser attribuita, nella fase di formazione dell'intesa<sup>4</sup>, una funzione consultiva non vincolante.

Rispetto al ruolo così attribuito al Parlamento si possono operare alcune riflessioni.

La mancata vincolatività del parere degli organi parlamentari sugli schemi d'intesa sottoscritti tra Governo e Presidente della Regione conferma la preoccupazione di un *Parlamento all'angolo*<sup>5</sup>. È inoltre

---

<sup>1</sup> L'art. 10 della l. cost. 3/2001 afferma «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle provincie autonome di Trento e Bolzano per la parte in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» tuttavia, nel caso di specie, come notato da A. MORRONE in *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione in Federalismo fiscale, n.1/2007*, regolando la clausola dell'art. 10 - attraverso la dicitura «sino all'adeguamento» - la condizione *medio tempore*, è possibile affermare che le Regioni a statuto speciale che ritengano di doversi vedere attribuite le competenze delegate alle Regioni ordinarie possano ricorrere al procedimento di modifica dei propri Statuti. Tuttavia non si ritiene vada riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale e pur in vigenza dell'art. 10<sup>1</sup> l. cost. 3/2001, la maggiore autonomia che verrebbe ad essere riconosciuta previo il procedimento qui in esame alle Regioni ordinarie.

<sup>2</sup> Il Professor D'Atena, durante l'audizione tenutasi in Commissione bicamerale affari regionali in data 29.11.2017, ha precisato «L'articolo 116, terzo comma, non fa riferimento espresso ed esclusivo alle competenze legislative. La Regione ordinaria, quindi, sulle materie ad essa attribuite per questa via, può divenire titolare, oltre che delle competenze legislative, delle competenze amministrative, secondo il modello del parallelismo delle funzioni, che trova applicazione negli Statuti regionali speciali – è possibile scaricare il testo completo dell'intervento al seguente [link](#).

<sup>3</sup> Nel novembre 2019, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Francesco Boccia ha trasmesso ai Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna una prima bozza di disegno di legge quadro recante principi e modalità d'attuazione del regionalismo differenziato. La bozza ha trovato condivisione nella seduta della Conferenza Stato-Regione del 28 novembre 2019 tuttavia il testo è stato più volte rimaneggiato dal Governo fino ad arrivare ad all'ultima stesura del 6 febbraio 2020 che potrebbe giungere all'esame assembleare. Nella sua ultima versione, il testo si compone di tre articoli e si occupa quasi esclusivamente – salvo per i commi 2, 3 e 4 dell'art. 1 – delle *modalità di definizione dei LEP, degli obiettivi di servizi, dei fabbisogni standard nelle materie oggetto di intesa e di perequazione infrastrutturale*.

<sup>4</sup> Nella prima bozza non ufficiale del disegno di legge quadro cd. Boccia, l'art. 1 comma 2 prevedeva “Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette al Parlamento l'Accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Le Commissioni si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri sono trasmessi a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni” (testo rinvenibile al seguente [link](#)); nell'ultima bozza divulgata si parla invece, più genericamente di *deliberazioni parlamentari*, ed in particolare «Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmette, entro 10 giorni, lo schema di intesa sottoscritto con il Presidente della Regione, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, da assumere entro 60 giorni dalla trasmissione. Tali deliberazioni sono trasmesse al Governo e alla Regione per le rispettive valutazioni, ai fini della determinazione dello schema definitivo dell'Intesa. Decorso inutilmente il termine, si può procedere comunque alla sottoscrizione dell'Intesa» (testo rinvenibile al seguente [link](#)).

<sup>5</sup> Di tale avviso VILLONE M. – *Il Parlamento all'angolo nel testo del ministro Boccia* in Il manifesto, 20 febbraio 2020.

auspicabile che, vista la cessione di funzioni e competenze che avrebbe luogo se la procedura di regionalismo differenziato fosse portata a perfezionamento anche a favore di una sola Regione, si preveda un certo margine di emendamento del disegno di legge previa intesa che approderà alle Camere; in caso contrario si condannerebbe l'Assemblea a mero garante, al pari di un notaio, dell'incontro negoziale avvenuto tra Governo e Regione.

In ultimo, gli Enti Locali la cui consultazione è prevista dal dettato costituzionale quale limite - insieme all'equilibrio di bilancio regionale di cui all'art. 119 Cost. - al positivo esito della procedura. Rispetto agli estremi di tale consultazione si rimanda al paragrafo 2.1.2.

## 2. La procedura per il riconoscimento dell'autonomia differenziata

È possibile schematizzare, sulla scorta delle previsioni contenute nello schema di disegno di legge di attuazione del 116, III comma<sup>6</sup> l'iter procedimentale in tre fasi:

- a) la fase d'iniziativa regionale che si compone non solo dell'attività di impulso demandata alle Regioni ma che comprende anche il sub-procedimento per la consultazione degli enti locali;
- b) la fase di formazione dell'intesa tra Regione e Governo;
- c) la fase di iniziativa legislativa e la conseguente trasposizione della così raggiunta intesa tra Stato - Regione nella legge atipica rinforzata<sup>7</sup>.

Non è semplice precisare le caratteristiche precipue delle suddette fasi senza avere, quale riferimento procedurale, alcun precedente legislativo né convenzionale, tuttavia pur nel silenzio serbato dall'art. 116, comma III è possibile operare una ricostruzione. Alcuni riferimenti verranno inoltre dalla bozza cd. Boccia di cui sopra.

### 2.1 La fase d'iniziativa: mero atto d'impulso o iniziativa legislativa riservata

La dottrina si è lungamente interrogata sulle alternative interpretative che riserva il dettato costituzionale laddove statuisce «*su iniziativa della Regione interessata*»; tale segmento è stato interpretato talvolta come mero atto di impulso alla procedura per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, talaltra si è ritenuto che il Legislatore della riforma costituzionale dei primi anni 2000 intendesse riferirsi all'iniziativa legislativa riservata attribuita ai Consigli regionali dall'art. 121 Costituzione<sup>8</sup>.

L'ipotesi di iniziativa come impulso prenderebbe come spunto il precedente del procedimento adottato per il riconoscimento, da parte dello Stato, delle confessioni religiose diverse da quella cattolica di cui all'art. 8 comma 3 Cost.; secondo tale procedimento, affermatosi in via di prassi, la Regione interessata ad addivenire all'intesa con lo Stato, dovrebbe attivare il meccanismo per il riconoscimento dell'autonomia con un atto d'impulso che è possibile individuare in una prima bozza di intesa da destinarsi

---

<sup>6</sup> Nel corso della XV legislatura, Il 21 dicembre 2007, l'allora Governo Prodi approvò in Consiglio dei Ministri un disegno di legge volto a regolare dal punto di vista procedurale l'attivazione del regionalismo differenziato. Complice anche la crisi dell'esecutivo che come noto da lì a poco portò al fine anticipato della legislatura il disegno di legge non venne mai portato all'attenzione delle Camere. È possibile visionare e scaricare il testo dello Schema di disegno di legge al seguente [link](#). Nella normativa attualmente in vigore l'unico esplicito riferimento sembra essere rinvenibile nelle pieghe della legge di stabilità per il 2014 (art. 1, comma 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147), secondo cui: "anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge" Sul punto si veda G. PICCIRILLI - *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., Diritti regionali*, 2/2018 p. 5.

<sup>7</sup> Si anticipa, sin da questo momento, la natura di fonte atipica e rinforzata della legge di approvazione previa intesa. Atipica quanto alla maggioranza richiesta dallo stesso art. 116, III comma - la necessità della maggioranza assoluta è l'unica indicazione che ci viene, rispetto alla procedura, dal comma III. La forza passiva viene invece teorizzata da autorevole dottrina che ritiene abbia forza passiva tale da poter essere modificata solo attraverso il medesimo procedimento di attribuzione ex art. 116, c. III. Sulla "forza" della legge ex. art. 116 c.3 si veda: OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, federalismi.it, p. 30

<sup>8</sup> D'ATENA A. - *L'art. 116, U.C., Cost. alla prova dell'applicazione, profili procedurali*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1/2018

allo Stato. Ma a quale organo dello Stato deve essere indirizzata la prima bozza di intesa? Lo schema di disegno di legge d'attuazione sopracitato<sup>9</sup> ed il temporalmente successivo art. 1, comma 571 della Legge 147/2013 individuano quali destinatari della bozza di intesa rispettivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Ministro per gli affari regionali con la differenza che, nel primo caso - ormai superato - all'art. 2 poneva la scelta del destinatario come alternativa mentre, la previsione della legge di stabilità 2014, richiede siano destinatari entrambi i membri del Governo.

Coloro i quali ritengono invece si tratti di iniziativa legislativa riservata subordinano l'avvio del procedimento alla presentazione, secondo il dettato normativo costituzionale dell'art. 121 Cost. e ad opera dei Consigli Regionali interessati, della proposta di legge previa intesa richiamata dall'art. 116, III comma. Bisogna trattare con cautela di tale seconda ipotesi in quanto le ricadute procedurali potrebbero non esser di poco conto. Pur volendo valorizzare l'iniziativa legislativa della Regione - e giustificando tale interpretazione con la pur convincente logica dell'interesse regionale all'approvazione della legge<sup>10</sup> previa intesa potrebbero esservi inconvenienti non di poco conto laddove la Regione perdesse interesse nella procedura dopo aver dato impulso alla procedura e l'iniziativa legislativa fosse riservata al Governo: si verificherebbe, *de facto*, l'imposizione dell'autonomia. Inoltre non semplice immaginare come, una volta incardinato il procedimento legislativo, potrebbe farsi un passo indietro e tornare - *rectius* giungere per la prima volta - alla sede negoziale al fine di formare l'intesa sulla base sulla quale si sarebbe dovuta fondare, a monte, la corrispondente legge d'approvazione. Non mancano però le proposte che renderebbero meno irrealizzabile tale prospettiva: D'Atena immagina si potrebbe sospendere il procedimento legislativo in sede di commissione referente al fine di attendere l'approvazione dell'intesa oppure potrebbe riprendersi il procedimento di approvazione delle modifiche degli Statuti delle Regioni ordinarie promosso dalla naufragata riforma costituzionale del centro-destra del 2006.

In conclusione, ventilate le due ipotesi e verificato l'orientamento maggioritario in dottrina, si afferma si tratti di mero impulso demandato alla Regione interessata a conseguire maggiore autonomia. A supporto di tale ipotesi si segnala che, due delle tre Regioni che hanno dato avvio al procedimento di differenziazione nel febbraio 2018 hanno promosso lo stesso con atto di impulso ad opera della propria Giunta regionale e solo la Regione Veneto ha adottato un metodo differente promuovendo dapprima, nell'ottobre 2017, una consultazione referendaria, passando poi per l'approvazione di una delibera di Giunta<sup>11</sup> per poi concludere la fase d'impulso, immediatamente dopo l'esito positivo del referendum, con l'approvazione di una proposta di legge statale<sup>12</sup>.

Quanto invece all'iniziativa legislativa, è pacifico sia demandata al Governo.

### 2.1.1 (segue) *il sub-procedimento di consultazione degli enti locali*

L'art. 116 al comma III definisce, quali limiti alla procedura di differenziazione, la consultazione degli enti locali ed il rispetto dell'equilibrio di bilancio regionale previsto dall'art. 119 Cost..

Rispetto al positivo esperimento della consultazione degli enti locali si levano alcuni profili che possono esser riassunti come segue:

- a) definizione degli enti locali che dovrebbero essere consultati;
- b) definizione degli organi cui spetta la verifica dell'avvenuta consultazione;
- c) definizione della fase - o delle fasi - nelle quali deve avvenire la consultazione.

---

<sup>9</sup> Cfr. nota 5

<sup>10</sup> G. PICCIRILLI - Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., *Diritti Regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2018 - Piccirilli, ragionando a contrario osserva che non può non trattarsi di iniziativa legislativa riservata della Regione in quanto laddove la Regione, pur addivenuta ad intesa con il Governo, perda interesse nella procedura perché, per qualsiasi motivo, mutato il proprio interesse nell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia non vede come possa imporsi, per il tramite dell'iniziativa legislativa governativa, l'autonomia.

<sup>11</sup> DGR n. 315 del 15 marzo 2016, pubblicato in BUR n.28 del 29 marzo 2016 qui scaricabile: <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/Pubblica/DetailDgr.aspx?id=319237>.

<sup>12</sup> DDL n. 43.



La consultazione deve essere richiesta dagli organi regionali secondo le modalità e le forme previste dagli Statuti o dalle leggi regionali. In assenza di una previsione normativa, verosimilmente, è la Giunta a dover avviare la consultazione.

Quanto alla definizione degli enti locali che dovranno esser consultati, la previsione dello schema di disegno di legge del 21 dicembre 2007<sup>13</sup> individuava quale interlocutore privilegiato della Regione, il Consiglio delle Autonomie locali - previsto dal comma 4 dell'art. 123 - e solo in subordine le associazioni rappresentative a livello regionale di comuni e province; dunque, il parere gioverebbe dell'intermediazione degli organi rappresentativi collegialmente<sup>14</sup> degli enti locali previsti dall'art. 114 Costituzione<sup>15</sup> laddove non vi fossero i CAL regionali. Non manca però chi ritiene debbano esser consultati anche gli enti ed organi delle autonomie territoriali in qualche modo interessati dalla procedura. A titolo esemplificativo si opera qui il riferimento alle Università<sup>16</sup> le quali, soprattutto vista l'eventualità che la materia istruzione vada devoluta quasi interamente alle Regioni, potrebbero essere sfavorite dall'eventuale asimmetria provocata<sup>17</sup>.

La verifica dell'avvenuta consultazione - obbligatoria seppur non vincolante - spetta al Governo che avrà il dovere di verificare, in sede di ricezione della proposta di intesa, che vi sia il parere degli enti locali e che siano stati chiamati a prestare il proprio consenso tutti gli enti interessati dalla procedura. Anche in questo caso non mancano voci fuori dal coro che estendono tale potere di verifica anche agli altri protagonisti della procedura, estendendo temporalmente, il periodo di verifica, fino alla fase di promulgazione della legge previa intesa. In particolare, si afferma che anche il Presidente della Repubblica - oltre che in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge governativo - in sede di promulgazione della legge possa rinvenire la mancanza del parere richiesto dall'articolo 116, comma III Cost.<sup>18</sup> ed infine anche il Parlamento potrebbe rilevare l'assenza della consultazione degli enti locali.

Quanto alle fasi nelle quali dovrà aver luogo la consultazione, è pacifico la stessa non possa esaurirsi nella fase di mero impulso politico ma che, laddove la bozza d'intesa subisca in sede governativa modifiche sostanziali, gli enti locali debbano essere nuovamente consultati<sup>19</sup>; il motivo di una doppia consultazione sta nel ruolo ricoperto dagli enti locali che, in quanto esecutori di quanto definito da Governo e Regione, devono vedersi garantita la partecipazione alla definizione dell'intesa.

---

<sup>13</sup> L'art. 2, comma 1 dello schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione approvato dal Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2007, affermava: «[...] *previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, ove istituito dallo statuto regionale o, in caso di mancata istituzione, previa consultazione degli enti locali secondo modalità e forme determinate dallo statuto medesimo o da apposita legge regionale, che possono prevedere, a tal fine, l'acquisizione del parere delle associazioni rappresentative a livello regionale dei comuni e delle province. L'atto di iniziativa è corredato dal parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali o da una relazione concernente l'avviso formulato dagli enti locali consultati secondo le diverse forme e modalità di cui al presente comma.*»

<sup>14</sup> Il riferimento è, in questo caso, all'ANCI e all'UPI.

<sup>15</sup> Di tale avviso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, pag. 170 ove riferisce che le autonomie locali di cui si richiede parere sono *solo ed esclusivamente* quelle individuate dall'art. 114 Cost.

<sup>16</sup> La Regione Emilia Romagna, in sede di predisposizione della prima bozza di intesa, ha audito anche gli organi direttivi delle Università della Regione.

<sup>17</sup> Si segnala il documento prodotto dall'Università degli Studi di Napoli Federico II a firma dei quattro Presidenti delle scuole oltre che dai Direttori di Dipartimento in cui si evidenzia, tra le altre cose, che dall'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe derivare una destrutturizzazione, soprattutto attraverso una disparità economica del sistema universitario delle Regioni del Sud, del sistema universitario nazionale andando in qualche modo a sostenere il turismo universitario verso le Regioni *differenziate*.

<sup>18</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, p. 19 e ss. - «spetti allo Stato - sia in sede governativa, durante la negoziazione dell'intesa, sia in sede parlamentare, in occasione dell'approvazione della legge di differenziazione - verificare i risultati di tale consultazione. Ove essa si è stata del tutto omessa dalla Regione, ciò dovrà essere eccepito, nell'ordine, dal Governo, dal Parlamento e anche dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di differenziazione (nonché, ovviamente, in occasione di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale della legge di differenziazione)» *Federalismi.it* scaricabile al seguente [link](#).

<sup>19</sup> Del medesimo avviso è l'ordine del giorno congiunto approvato dalle Anci ed Upi delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna approvato a Mantova il 19 giugno 2019 che afferma al punto 2: «L'ANCI ed UPI di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna richiedono alle loro Regioni di garantire un confronto costante e costruttivo con gli enti locali del territorio sullo stato di avanzamento delle iniziative avviate, attraverso il coinvolgimento delle ANCI ed UPI regionali e la valorizzazione del ruolo dei Consigli delle Autonomie locali, in modo da consentire agli enti locali di esprimere, in modo consapevole, il parere sulle bozze di intesa condivise tra Governo e le Regioni.»

## 2.2 L'intesa tra Governo e Regione interessata:

Non vi sono indicazioni rispetto al procedimento di formazione dell'intesa dunque, partendo dal già citato comma 571 della legge di stabilità del 2014 - «*il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento*» -, è possibile affermare vi sia l'obbligo<sup>20</sup> per il Governo di intraprendere l'istruttoria e la conseguente fase di negoziazione con gli organi regionali entro il termine di 60 giorni dalla ricezione dell'iniziativa regionale; non pare invece vi sia un obbligo per il Governo di concludere la trattativa né un termine entro il quale deve essere conclusa. Risulterebbe invece, rispetto a quanto statuito dall'articolo 1, comma 3 della bozza cd. Boccia, un'indicazione temporale rispetto alla deliberazione governativa sul disegno di legge che approva l'intesa che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: il Governo dovrebbe provvedere entro 30 giorni dall'approvazione dell'intesa.

Quanto alla gestione governativa della fase iniziale della procedura, le ultime due legislature hanno visto consolidarsi un certo *favor*, nella gestione della trattativa - oltretutto nella preliminare istruttoria - verso il Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e in particolare del Ministro od un sottosegretario dallo stesso delegato. Tuttavia, non essendovi una consolidata prassi, come affermato dal Ministro per gli affari regionali del primo governo Conte, nell'audizione programmatica del 18 settembre 2018<sup>21</sup>, il Governo *stante l'assenza sotto il profilo procedurale di una disciplina attuativa, si sta muovendo su un terreno nuovo cercando di standardizzare una procedura unica per tutte le regioni interessate*<sup>22</sup>.

Il percorso verso il consolidamento di una procedura comune d'attuazione ha trovato prosecuzione nelle scelte politiche operate dal Ministro per gli affari regionali del secondo Governo Conte, Francesco Boccia, che però ha, con la promozione della bozza cd. Boccia, segnato un cambio di passo rispetto al *modus procedendi* del Ministro Stefani; quest'ultimo vedeva in particolare l'approvazione di intese contenenti al loro interno principi e modalità attraverso le quali si sarebbe giunti all'attribuzione di competenze e funzioni mentre il Ministro Boccia, non senza l'appoggio della Conferenza Stato-Regioni prestato nella seduta del 28 novembre 2019, promuove l'approvazione di una legge che definisca, come da rubrica, le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata.

## 2.3 Una questione incidentale: è necessaria una legge d'attuazione?

Altra questione sulla quale spesso in questi anni - sin dalla Riforma del Titolo V - la dottrina si è interrogata riguarda la necessità di promuovere o meno una legge d'attuazione del 116, III comma al fine di definirne il segmento procedurale. Il dibattito si è intensificato negli ultimi mesi dopo la pubblicazione della prima bozza cd. Boccia che per alcuni<sup>23</sup> presentava alcuni profili di incostituzionalità.

La disposizione costituzionale nulla dice in merito e dunque, escludendo vi sia un obbligo costituzionale che muova nel verso di un provvedimento attuativo, si osserva che, seppur adottato, qualificandosi quale legge ordinaria, non potrebbe ritenersi vincolante rispetto alla fonte legislativa atipica e rinforzata di cui al procedimento di differenziazione ma si tratterebbe di un atto normativo dal carattere meramente organizzativo. Di tale avviso parte della dottrina che ritiene sia necessario dividere il

---

<sup>20</sup> Di tale avviso: A. PIRAINO - Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica, *Federalismi.it*, n.8/2019 e F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, *forumcostituzionale.it*.

<sup>21</sup> È possibile visionare il resoconto stenografico dell'audizione sulle linee programmatiche, datata 18 settembre 2018 del Ministro per gli affari regionali Erika Stefani presso le Commissioni affari costituzionali riunite di Camera e Senato al seguente [link](#)

<sup>22</sup> Servizio studi Camera dei deputati, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 1 marzo 2018, consultabile al seguente [link](#)

<sup>23</sup> A.L. MAZZAROLI - "Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost." - *federalismi.it*, consultabile al seguente [link](#). Mazzaroli riflette sulla legittimità costituzionale di quella che veniva definita *bozza di legge quadro* e l'art. 1 era rubricato "definizione dei principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost."; nell'ultima versione divulgata si sostituisce la rubrica dell'art. 1 con "

procedimento d'attuazione in due diversi segmenti parlamentari: l'Assemblea potrebbe approvare dapprima una legge d'attuazione ordinaria recante le disposizioni generali per l'attuazione del regionalismo differenziato e solo dopo le leggi previa intesa che, visto il contenuto pattizio, sarebbero da concordare con ogni Regione interessata alla differenziazione<sup>24</sup>. Da ultimo, anche la bozza cd. Boccia si muove in tal verso promuovendo la definizione delle disposizioni attuative dell'autonomia preventivamente all'approvazione delle leggi previa intesa.

Si è infine sostenuto che la causa del ventennale ritardo nell'avvio del meccanismo di differenziazione sia la mancanza di una normativa d'attuazione che avrebbe potuto semplificare il procedimento scandendone le fasi<sup>25</sup>.

Non mancano però le voci di chi ritiene, proprio in virtù del sopra affermato carattere meramente organizzativo della norma, non sia necessario alcun provvedimento attuativo ed anzi paventa il rischio d'illegittimità costituzionale laddove si promuova una legge che definisca – pur non avendone la forza – principi generali<sup>26</sup>.

#### 2.4 *L'iniziativa legislativa ed i possibili procedimenti d'approvazione della legge previa intesa:*

Venendo ora all'iniziativa legislativa e all'individuazione del procedimento legislativo che potrebbe esser seguito per l'approvazione della legge previa intesa prevista dal 116, III comma, è necessario operare, preliminarmente, una precisazione. Come ben evidenziato da dottrina<sup>27</sup> la legge ex art. 116, comma 3 è una norma sulla produzione normativa che definisce, attraverso l'esperimento di una procedura negoziale, una deroga costituzionale operata da una legge atipica rinforzata la cui forza passiva impedisce alla legislazione ordinaria di operare modifiche alla stessa, modifiche possibili solo in presenza di un nuovo accordo tra Regione e Stato. Dando per assunto che, come sopra evidenziato, l'iniziativa non possa che spettare al Governo e stante l'affermazione, condivisa in dottrina, secondo cui la legge d'approvazione è atipica rinforzata, è opportuno chiedersi quale procedimento potrebbe permetter di giungere ad un simile risultato.

Sono state ventilate, in dottrina, tre diverse ipotesi che saranno qui brevemente delineate per poi verificare, nei successivi paragrafi, i profili applicativi che deriveranno dalla scelta della procedura:

- a) il procedimento di approvazione della legge previa intesa prevista per il riconoscimento delle confessioni religiose diverse da quella cattolica ex art. 8 comma 3 Cost.;
- b) il procedimento di ratifica dei trattati internazionali stipulati dall'Italia;
- c) il procedimento di formazione degli Statuti ordinari previsti dal testo, poi novellato dalla riforma del Titolo V, della Costituzione all'art. 123 Cost.

##### 2.4.1. *La legge d'approvazione dell'intesa tra confessioni religiose diverse da quella cattolica e lo Stato prevista dall'art. 8, comma III Cost.*

Molti sono gli elementi che hanno indotto la dottrina a riflettere sull'opportunità di regolare il procedimento legislativo secondo il modello d'approvazione della legge previa intesa tra confessioni acattoliche e Stato; preponderante è stato l'argomento secondo cui, l'attività d'impulso e la successiva

---

<sup>24</sup> B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?* – Convegno nazionale della Rivista di Diritti regionali tenutosi a Torino il 21 giugno 2019 sul tema “Regionalismo differenziato e specialità regionali: problemi e prospettive, il cui intervento conclusivo, del professor Caravita viene pubblicato su *Federalismi.it*, n. 13/2019.

<sup>25</sup> Olivetti osserva in una prospettiva più generale come la carenza della normativa di attuazione non ha riguardato solo il regionalismo differenziato, ma ha caratterizzato anche, se non soprattutto, la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione - M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame par lamentare*, *Federalismi.it*, 20/03/2019 p. 11. Infine P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p.58 evidenziano come la mancanza la mancanza di una legge di attuazione dell'art. 116 c. 3 Cost. si è rivelata un ostacolo decisivo alla mancata attuazione della disposizione.

<sup>26</sup> Cfr., *supra*, nota 23.

<sup>27</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione* in *Federalismo fiscale*, n.1/2017 «L'art. 116, co. 3, Cost. prevede un procedimento diretto a produrre diritto attraverso una legge sulla base di una intesa tra stato e regione. Come tale, quella disposizione è una norma sulla produzione normativa, una norma di riconoscimento di un atto fonte dell'ordinamento costituzionale italiano».

attività negoziale - tra Regioni e Governo - al fine di giungere all'intesa fosse riconducibile all'attività esperita dalle confessioni acattoliche<sup>28</sup> e Governo al fine riconoscimento.

Tuttavia, tale eventualità si espone a valutazioni critiche soprattutto rispetto al fatto che nel caso di specie si tratta di organi dello Stato, concorrenti nella produzione normativa e legati dal perseguimento del medesimo interesse, la garanzia d'efficienza dei servizi prestati ai cittadini, e dunque lo Stato non dovrebbe tendere al mero riconoscimento bensì valutare, in ottica programmatica, i riflessi che la cooperazione tra lo stesso e le Regioni potrebbero produrre laddove si attribuissero le maggiori forme di autonomia così come richieste dalle Regioni. Lo Stato non può dunque esimersi da una valutazione politica e dalla programmazione amministrativa delle funzioni eventualmente demandate alle regioni. Quanto al problema dell'emendabilità o meno dell'intesa formatasi in sede negoziale si rimanda alla seconda parte della trattazione.

Infine, è bene precisare che non solo la dottrina ma anche la prassi, sembrava vedere la volontà si affermasse la procedura ex art. 8 comma 3. Non a caso gli accordi preliminari siglati, al tramontare della XVII legislatura, tra il Governo, in persona del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega agli Affari regionali e le Autonomie, Gianclaudio Bressa ed i Presidenti delle Regioni dal Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, chiosavano con la seguente disposizione *«in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione»*.

#### 2.4.2. Il procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali stipulati dall'Italia

Si tratta, anche nel caso del procedimento di autorizzazione dalla ratifica dei trattati internazionali stipulati dall'Italia, di procedimento duale - secondo cui, alla fase pattizia segue l'autorizzazione alla ratifica - che attribuisce uno scarso rilievo al Parlamento che avrebbe un ruolo meramente notificatorio dell'intesa già raggiunta prima e fuori dall'Assemblea: anche in questo caso si escluderebbe l'emendabilità e dunque, come sottolineato ad inizio elaborato, tale procedimento andrebbe a ledere il ruolo costituzionalmente previsto per il Parlamento.

#### 2.4.3. Il procedimento di formazione e modifica degli Statuti ordinari previsti dal testo, poi novellato dalla riforma del Titolo V, della Costituzione all'art. 123 Cost.

L'articolo 123, comma 2 ante riforma del Titolo V statuiva *«Lo statuto è deliberato dal consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica»*. Tale procedimento d'approvazione prevedeva una prima fase di approvazione della modifica statutaria in seno al Consiglio Regionale a cui faceva seguito la fase di approvazione parlamentare dello Statuto regionale. Si appalesava, dunque, una distinzione rispetto all'approvazione - e la modifica - degli Statuti delle Regioni speciali in quanto gli stessi vedevano approvazione parlamentare con legge costituzionale.

In ogni caso, il Parlamento, nella fase d'approvazione dello Statuto - con legge ordinaria - avrebbe avuto il potere di verificare che le norme statutarie regolanti l'organizzazione interna alla Regione fossero *in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica*.

L'elemento precipuo che connette le tre proposte qui solo introdotte è che si tratti di procedimenti duali nei quali rileva, oltre il ruolo del Parlamento, l'attività pattizia con organi autonomi ed indipendenti.

---

<sup>28</sup> Possono promuovere istanza per il riconoscimento solo le confessioni religiose acattoliche le quali abbiano visto il riconoscimento della propria personalità giuridica ai sensi della legge 1159 del 1929.

## Parte II

### L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento

#### 1. Introduzione, il percorso decisionale della differenziazione

Non appare difficoltoso collocare legge prevista dall'articolo 116 c. 3 della Costituzione nella famiglia, invero relativamente ampia, dei c.d. procedimenti duali.<sup>29</sup> Contestualmente risulta arduo se non impossibile identificare un *iter* certo e condiviso per l'approvazione di tale legge atipica rinforzata.<sup>30</sup> Le difficoltà procedurali<sup>31</sup> derivano principalmente dall'assenza di precedenti,<sup>32</sup> dalla mancanza di una legge di attuazione dell'articolo 116 c. 3 della Costituzione<sup>33</sup> e dal sostanziale silenzio dei Regolamenti parlamentari.

Sul punto, pur con qualche incertezza, la dottrina ha osservato<sup>34</sup> come l'*iter* necessario ad attivare le procedure di cui all'articolo 116 della Costituzione potrebbe essere caratterizzato, inizialmente, da una fase di confronto e discussione degli Accordi preliminari sottoscritti dalla Regione con il Governo, sia presso i rispettivi Consigli regionali che presso il Parlamento. Le due Camere potrebbero quindi avviare un'autonoma istruttoria sull'argomento utilizzando la vasta gamma di strumenti conoscitivo - ispettivi a

---

<sup>29</sup> La definizione di tale categoria è dovuta in primo luogo a Manzella. Egli evidenzia come, in alcuni procedimenti legislativi, il contenuto della decisione parlamentare sia condizionato e talvolta posto in concorrenza con la volontà di centri di autonomia normativa diversi dal Parlamento. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 339 ss. Piccirilli in questo senso individua una serie di procedure riconducibili a tale famiglia. In particolare: le procedure derivanti dalle intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica, le procedure di recepimento della normativa di derivazione europea, le procedure regionali (in cui sarebbe da ricomprendere anche la legge di cui l'art. 116 c. 3 Cost.), le procedure internazionali e infine le procedure la cui "dualità" non è data direttamente da vincoli di carattere costituzionale bensì da particolari impegni presi dal governo, (si pensi alle leggi conseguenti alla sottoscrizione di protocolli con le parti sociali o leggi derivanti dagli orientamenti espressi dal sistema delle conferenze). G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 167 ss.

<sup>30</sup> La definizione non è univoca, ad esempio P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, Le Regioni, 2/2018, p. 173, la definisce "legge di specializzazione" mentre A. MORRONE *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, Federalismo fiscale, 1/2007, p. 174 la ritiene una "legge di autonomia negoziata" nel complesso gli autori concordano sugli effetti e le implicazioni della peculiare collocazione dell'atto nel sistema delle fonti.

<sup>31</sup> P. GIANGASPERO, *op. cit.*, pp. 166 ss.

<sup>32</sup> Cfr. nota 4.

<sup>33</sup> Sin dall'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001 parte della dottrina iniziò ad interrogarsi circa l'applicabilità del riformato art. 116 c. 3 della Costituzione. Già nel 2002, ad esempio, veniva giudicata non indispensabile (ancorché eventualmente utile) l'adozione di una legge di attuazione di tale disposizione costituzionale. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002 p. 144. Per un inquadramento di più ampio respiro sulla riforma del titolo V si veda T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003. La dottrina comunque è tuttora divisa sulla possibilità di ritenere direttamente applicabile o meno l'articolo 116 c. 3 della Costituzione. La disposizione costituzionale non fa espresso riferimento alla necessità di un tale provvedimento. Potendo escludersi l'esistenza di un obbligo costituzionale in tal senso, si osservi come l'approvazione di una legge di attuazione di rango ordinario non potrebbe, in ogni caso, ritenersi vincolante rispetto alla fonte legislativa, atipica e rinforzata, di cui all'articolo 116, terzo comma Cost. Si osservi peraltro come la dottrina maggiormente favorevole a ritenere opportuna se non assolutamente necessaria una legge di attuazione dell'art. 116 c.3 della Costituzione, tende anche ad avere posizioni maggiormente critiche anche sul merito del provvedimento di differenziazione. Nel complesso il carattere controverso dell'articolo 116 c.3 della Costituzione rende difficile gestire non solo come le procedure di differenziazione verranno applicate ma anche se esse siano concretamente applicabili. S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Diritti regionali, 09/05/2018, p. 4. Olivetti osserva in una prospettiva più generale come la carenza della normativa di attuazione non ha riguardato solo il regionalismo differenziato, ma ha caratterizzato in generale la riforma del titolo V della parte II della Costituzione M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, Federalismi.it, 6/2019 p. 11. Infine P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p.58 evidenziano come la mancanza della mancata attuazione di una legge di attuazione dell'art. 116 c. 3 Cost. si è rivelata un ostacolo decisivo alla mancata attuazione della disposizione.

<sup>34</sup> G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, *op. cit.*, pp. 22 ss.

loro disposizione.<sup>35</sup>In questa fase, sarebbe necessario consultare gli enti locali attraverso i loro rappresentanti.<sup>36</sup>Parallelamente il Governo dovrebbe negoziare con le Regioni interessate il contenuto dell'intesa da sottoscrivere tra queste e lo Stato, mantenendo aperto il dialogo tra Consiglio regionale e Giunta, da una parte, e tra Parlamento e Governo dall'altra. Infine, si avrebbe la presentazione dell'intesa e la conseguente attivazione del procedimento parlamentare di approvazione della legge che assegna ulteriori forme di autonomia alle Regioni interessate.<sup>37</sup>

Sulle modalità di approvazione della legge di cui l'articolo 116 c.3 della Costituzione è necessario osservare preliminarmente che eventuali deroghe al procedimento legislativo ordinario sono possibili solo a condizione che queste ricadano in un intervallo di ragionevolezza giustificato dalla peculiare collocazione dell'atto nel sistema delle fonti.<sup>38</sup> In questa prospettiva è stato evidenziato<sup>39</sup> come siano sostanzialmente tre i modelli a cui sia possibile far riferimento nel caso in cui si volesse ricercarne alcuni applicabili per via analogica<sup>40</sup>al caso in esame. Le leggi di ratifica dei trattati internazionali ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, le leggi di approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica – art. 8 Cost. –<sup>41</sup>e, infine, il ricorso alle procedure regolamentari con cui erano esaminati i

---

<sup>35</sup> La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha avviato a partire dal 21 marzo 2019 un'indagine conoscitiva "sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" a tale attività al momento sono state dedicate dieci sedute e sono stati auditi circa 20 soggetti tra professori universitari, ministri interessati dal provvedimento e presidenti delle regioni promotrici del percorso di differenziazione. I resoconti delle sedute dedicate alle attività dell'indagine conoscitiva possono essere trovate al seguente [link](#). Parallelamente la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha svolto, pur senza avviare una formale indagine conoscitiva, numerose audizioni in materia, cercando di approfondire gli aspetti più legati alla questione finanziaria del problema. I resoconti delle sedute della Commissione possono essere trovati al seguente [link](#). In entrambi i rami del Parlamento sono inoltre stati presentati, e svolti, numerosi atti di sindacato ispettivo sollecitati per lo più, da esponenti dell'allora opposizione. Si vedano in particolare l'interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-00730 XVIII, Epifani (LeU), l'interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-00416 XVIII, Lollobrigida (FdI), l'interrogazione a risposta orale 3-00671 XVIII, Marcucci (PD) e Interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-00065 XVIII Invernizzi (LSP). Tali atti hanno visto sempre la risposta dell'allora ministra per gli affari regionali e le autonomie, Sen. Stefani. In proposito appaiono significative le sue affermazioni circa il ruolo del Governo nella definizione dell'*iter* parlamentare della legge di cui l'art. 116 c. 3 della Costituzione: "(...) Vi è la totale disponibilità del Governo (...) a voler aprire un confronto con il Parlamento in merito al contenuto dello schema di intesa che vorrà il Consiglio dei ministri; questo nei termini e nelle modalità che vorrà scegliere il Parlamento. Lo svolgimento dei lavori parlamentari rientra nelle prerogative delle Assemblee parlamentari, alle quali, quindi, mi rimetterò. Sulla richiesta in tema di emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese, anche questa è una decisione che spetta al Parlamento. (...)". E. STEFANI, *resoconto stenografico*, Camera dei deputati, 06/05/2019 XVIII, la ministra rispondeva alla citata interrogazione 3-00730 XVIII Epifani.

<sup>36</sup> Tale fase dovrebbe prevedere sia un momento di confronto tra la Regione interessata dalla richiesta di differenziazione e gli enti locali della stessa che un momento di dialogo tra lo Stato e gli enti locali interessati dalle richieste regionali. La presenza dei rappresentanti degli enti locali alle audizioni svolte dalle commissioni parlamentari andrebbe pienamente in questa direzione. Si veda a titolo esemplificativo l'audizione del presidente dell'Associazione piccoli Comuni presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 20 marzo 2019, consultabile al seguente [link](#).

<sup>37</sup> Non è obiettivo di questo elaborato analizzare nel dettaglio i rapporti intercorrenti tra Giunta e Consiglio Regionale in relazione al procedimento di differenziazione. Si tenga presente inoltre che, in via generale, la particolare forma di governo regionale e le leggi elettorali delle tre Regioni che per ora hanno avanzato la richiesta di attivare il procedimento di cui l'art. 116 c.3 rendono difficile immaginare contrasti tra la linea politica espressa dal Presidente della Giunta regionale e la maggioranza (assoluta) del Consiglio.

<sup>38</sup> Incidentalmente si noti che lo stesso dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio, in un appunto del 19/06/2019 destinato allo stesso Presidente definiva come irragionevole la scelta di classificare come "meramente formale" la legge di cui l'art. 116 c. 3 della Costituzione sottolineando in particolare come "*l'emendabilità dei contenuti della proposta di legge da parte del Parlamento dovrebbe considerarsi ineluttabilmente insita nella "libertà" della funzione legislativa e, forse ancor più, nel ruolo centralissimo che la Costituzione assegna alle Camere, quali sede dell'esercizio della sovranità popolare su cui si basa, ex art. 1 Cost, la Repubblica.*" Presidenza del Consiglio dei ministri, DAGL, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Roma 19/06/2019, l'appunto è consultabile al seguente [link](#)

<sup>39</sup>M. OLIVETTI *op. cit.* p. 26, anche Carli nel commentare tale procedimento richiamava a tre possibili modelli di riferimento, le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, le leggi di ratifica dei trattati internazionali le leggi di approvazione degli statuti regionali. M. CARLI, *Diritto regionale, le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giampichelli, 2018, p. 122.

<sup>40</sup>L'applicazione dei vincoli procedurali alla legge in oggetto deriverebbero in particolare da un'interpretazione analogica e espansiva dei precedenti parlamentari in materia, traslando all'*iter* di tale provvedimento le prassi consolidate in altra sede. Sul punto si veda G. PICCIRILLI, *op. cit.* pp. 155 ss.

<sup>41</sup> Si osservi come in sede di "pre-intese" il governo si era impegnato ad utilizzare tale tipo di *iter* per l'approvazione parlamentare del provvedimento, tale scelta peraltro di dubbia praticabilità dato che non spetta al Governo scegliere le

disegni di legge di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie ai sensi dell'articolo 123 Cost.<sup>42</sup> A tali modelli ne dovrebbe essere aggiunto un quarto (opzione zero), consistente nella trattazione della legge ex art. 116 c. 3 Costituzione alla stregua di una "normale" legge e applicando ad essa le ordinarie procedure regolamentari in materia di *iter* legislativo, fatti salvi i particolari vincoli costituzionali necessari all'approvazione finale del testo.

Sarà in relazione all'utilizzo di tali "modelli procedurali" che si svilupperanno le riflessioni contenute nel presente elaborato.<sup>43</sup> In particolare ci si porrà l'obiettivo di valutare se all'interno delle attuali procedure parlamentari siano riscontrabili, già ora, elementi tali da permettere l'individuazione di un particolare *iter* applicabile all'esame della legge prevista dall'art. 116 c. 3 della Costituzione. Conseguentemente ci si soffermerà ad analizzare i poteri presidenziali di ammissibilità in merito alle proposte emendative. Sarà, infatti, in un'eventuale limitazione del potere emendativo del Governo e dei membri del Parlamento che si potranno riscontrare gli elementi di peculiarità dell'*iter* di approvazione della legge di recepimento dell'intesa con le Regioni. Per queste ragioni, in assenza di precedenti creatisi in casi analoghi a quello in oggetto, risulterà importante valutare la portata dei poteri presidenziali applicati a situazioni di "stress regolamentare"<sup>44</sup> ovvero a casi di incertezza circa l'ampiezza della facoltà emendativa. Nelle conclusioni si rifletterà sugli effetti di un'eventuale approvazione in sede parlamentare di emendamenti non meramente formali riferiti al nucleo dell'intesa negoziata tra Governo e Regione.

## 2. *Quale procedimento legislativo applicare?*

La limitazione alla facoltà emendativa all'interno dei procedimenti sopra evidenziati non trova un ancoraggio diretto all'interno dei testi dei Regolamenti parlamentari. Al contrario la peculiarità dell'*iter* di esame per ognuno dei procedimenti analizzati è stata definita attraverso un successivo e peraltro non sempre lineare, sviluppo di prassi applicative e regolamentari, unite ad un'interpretazione sistematica della Costituzione con l'appoggio di numerose tesi di carattere dottrinale.<sup>45</sup> Si pensi, in primo luogo, al regime procedurale dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, il quale non è

---

procedure parlamentari applicabili al caso di specie sembra essere un elemento di negoziazione nel corso di trattativa delle intese vere e proprie. Si veda in proposito a titolo esemplificativo il preambolo della bozza di intesa tra Stato e Regione Lombardia dove può osservarsi che questa chiede espressamente un riferimento all'articolo 8 della Costituzione in relazione all'iter di approvazione della legge. Bozza di intesa tra Stato e Regione Lombardia, preambolo, 19/05/2019

<sup>42</sup> Si fa ovviamente riferimento al testo originario dell'articolo prima dunque dell'approvazione della legge cost. 1/1999

<sup>43</sup> L'elaborato non analizzerà le pur rilevanti problematiche relative all'individuazione dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa della legge prevista dall'art. 116 c. 3 della Costituzione. In proposito ci si limita a rimandare alle considerazioni di Piccirilli, il quale osserva che "l'iniziativa regionale" dell'intero procedimento prevista dall'articolo 116 c. 3 Costituzione non ha nulla a che vedere con l'iniziativa legislativa relativa al recepimento dell'intesa sottoscritta con il Governo. L'assenza di particolari norme contrarie suggerirebbe che la titolarità dell'iniziativa legislativa spetterebbe ai normali soggetti aventi questa facoltà. Nel caso concreto il Governo sarebbe tenuto a presentare il disegno di legge nato sulla base dell'intesa sottoscritta con gli enti regionali, ma i membri del Parlamento e le stesse Regioni potrebbero attivarsi in caso di sua inerzia. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale op. cit.*, pp. 4 ss.

<sup>44</sup> Sull'applicazione per analogia di precedenti di diritto parlamentare a diversi procedimenti si veda in particolare G. PICCIRILLI, *Il "seguito" del precedente, da un procedimento all'altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2014 pp. 149 ss. Si potrebbe inoltre affermare che il potenziale espansivo dei precedenti è più forte qualora la normale procedura regolamentare sia posta sotto un particolare "stress decisionale" G. PICCIRILLI, *ivi*, p. 156. Più in generale si veda G. PICCIRILLI, N. LUPO (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, Il Mulino, 2016

<sup>45</sup> Placanica evidenzia come i riflessi sulla procedura parlamentare per l'esame e l'approvazione delle leggi di approvazione delle intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica derivino dalla natura stessa e dal procedimento di formazione delle intese. L'autore evidenzia in particolare come la procedura parlamentare non è retta da specifiche disposizioni regolamentare a differenza di quanto avveniva ad esempio per le citate leggi di approvazione degli Statuti delle regioni ordinarie (artt. 103-106 R. C.). A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giur. Cost. 6/2002, pp. 4537 ss.

formalmente<sup>46</sup> diverso rispetto a quello ordinario.<sup>47</sup> L'effettiva disponibilità delle Camere sul contenuto del testo in esame è, però, sostanzialmente nulla, anche perché l'approvazione di modifiche all'accordo potrebbe comportare una responsabilità internazionale dello Stato per violazione dello stesso trattato. Per tale tipo di procedimenti, infatti, è netta la divisione di competenze tra il soggetto chiamato a negoziare e a stipulare trattati internazionali (momento esterno) e il Parlamento chiamato a dichiarare l'efficacia dell'atto nell'ordinamento italiano (momento interno). Il Parlamento può quindi disporre dell'*an* dell'accordo, ma non del suo contenuto, il *quid*.<sup>48</sup> Ed è in questo contesto che la prassi parlamentare ha finito per restringere progressivamente, ma costantemente, la facoltà emendativa dei membri delle Camere venendo a configurare una quasi inemendabilità del disegno di legge.<sup>49</sup>

Anche le procedure di recepimento delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica vedono un formale rispetto delle ordinarie norme in materia di procedimento legislativo. Queste disposizioni sono però superate nei fatti dall'esistenza di una prassi, non sempre lineare, molto restrittiva sull'ammissibilità degli emendamenti a tali disegni di legge. In una prima fase era riconosciuta al Parlamento una facoltà emendativa limitata ritenendo ammissibili solo quelle proposte di modifica tali da non compromettere il principio di "integralità dell'intesa".<sup>50</sup> A partire dalla X legislatura la prassi in materia si fece più restrittiva andando ad affermare la sostanziale e completa inemendabilità dei progetti di

---

<sup>46</sup> La Giunta per il Regolamento della Camera peraltro ha espressamente chiarito che l'iniziativa legislativa in materia non è riservata al Governo, ben potendosi prevedere disegni di legge di iniziativa parlamentare soprattutto perché: "(...) mancando disposizioni espresse in senso limitativo del potere d'iniziativa (...), non appare opportuno assumere un indirizzo dal quale derivi una diversa estensione del potere d'iniziativa legislativa riconosciuto ai componenti (...) della Camera. Conseguentemente si affermava che si sarebbero "considererai ammissibili (...) in presenza dei necessari presupposti di fatto, le proposte di legge d'iniziativa parlamentare recanti autorizzazione alla ratifica ed esecuzione di trattati internazionali." Giunta per il Regolamento, *resoconto sommario*, seduta del 5 maggio 1999 XIII, p. 4 si vedano in particolare gli interventi dell'On. Deodato e del Presidente Violante

<sup>47</sup>G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, op. cit. p. 208

<sup>48</sup>G. PICCIRILLI, *ibidem*, Si osservi in ogni caso come la dottrina abbia rilevato a più riprese che l'obbligo di ratifica in sede parlamentare dei trattati internazionali debba essere visto come un incentivo ad un maggior coinvolgimento delle Camere all'assunzione delle scelte politiche che stanno alla base del negoziato G. VOSA, *The role of the Italian Parliament in the stipulation of international treaties: rise and decline of the "authorisation model"*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *the Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 35 ss., ma anche L. LAI *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, In Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013 pp. 999 ss. la quale rileva che: "(...) conformemente ad una prassi secolare, affermatasi in tutti i paesi occidentali, e in linea con la dottrina tradizionale, il potere estero sia considerato una prerogativa per eccellenza del potere esecutivo, nei confronti del quale l'intervento del Parlamento avrebbe una precisa e delimitata funzione di controllo. Non si possono, tuttavia, trascurare quegli orientamenti dottrinali e la predominante evoluzione politica che, nel complesso, hanno fatto progressivamente pendere la bilancia a favore di un sempre più spiccato ruolo di intervento del Parlamento nel campo delle relazioni internazionali, non solo mediante l'uso dei tipici strumenti parlamentari di controllo ed indirizzo, ma anche nell'esercizio del significativo potere di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali."

Si veda infine V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di) *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1990, pp.525 ss.

<sup>49</sup> La Presidenza ha costantemente dichiarato inammissibili gli emendamenti presentati a tali disegni di legge con particolare riguardo a quelli che introducevano clausole alla ratifica, al contenuto del testo dell'accordo, all'entrata in vigore dello stesso in relazione al verificarsi di fattori esterni. Sono al contrario stati dichiarati ammissibili sia gli emendamenti a quei trattati che in specifici ambiti di applicazione riservavano un margine di applicazione discrezionale alla ratifica parlamentare, sia emendamenti contenenti disposizioni aggiuntive all'applicazione interna del trattato non incidenti o confliggenti con il contenuto dello stesso. Sul punto anche per un elenco dei numerosi precedenti in materia si veda G. PICCIRILLI, *ivi*, p. 210.

<sup>50</sup>R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006 p. 181 In questo contesto si veda quanto affermato dall'allora On. Lembo secondo cui: "I disegni di legge relativi a tali intese non sono assimilabili, dal punto di vista regolamentare, né ai disegni di legge ordinari né a quelli di ratifica dei trattati internazionali, e non esiste nemmeno una prassi consolidata in materia. Pare tuttavia ammissibile una emendabilità limitata del testo di tali accordi i quali, qualora risultassero fortemente modificati nella loro essenza, dovrebbero comunque essere oggetto di rinegoziazione. Rileva inoltre che, essendo le intese atti non dovuti ma soltanto possibili ed eventuali, il loro testo può essere emendato ma anche respinto dal Parlamento; inoltre gli emendamenti, qualora risultassero fortemente divergenti rispetto al testo originario dell'intesa, potrebbero essere considerati elementi di indirizzo per la rinegoziazione dell'intesa stessa." I Commissione, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, seduta del 10 gennaio 2001 p. 9.



legge.<sup>51</sup>L'orientamento fu parzialmente superato nelle legislature successive dove si riconobbe la possibilità di presentare, porre in discussione ed eventualmente approvare, solo emendamenti riguardanti il versante "interno" dell'intesa stessa (come, ad esempio, l'entrata in vigore o i profili di copertura finanziaria). Questo elemento sarebbe peraltro di centrale importanza nel caso si volessero trasporre tali procedure all'approvazione della legge di differenziazione regionale.<sup>52</sup>

Se è vero che la ragione che ha portato ad una compressione della facoltà emendativa dei membri del Parlamento è attribuibile alla valorizzazione dell'intesa con i rappresentanti della confessione come momento indefettibile e, secondo la dottrina prevalente, anche "inalterabile"<sup>53</sup>della norma legislativa posta all'esame delle Camere, è necessario evidenziare che furono presenti, anche se rimasero minoritarie, autorevoli posizioni che vedevano nell'intesa un semplice momento preparatorio (e quindi modificabile in modo sostanziale) all'effettiva decisione da assumere in sede parlamentare.<sup>54</sup>Si osservi peraltro come le diverse tecniche di *drafting* con cui le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e quelle conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica farebbero supporre per le seconde un maggiore coinvolgimento del Parlamento.<sup>55</sup>

Le ormai desuete disposizioni degli artt. 103 - 106 R. C. potrebbero, infine, fornire un quadro normativo relativamente solido per guidare l'*iter* decisionale della legge di differenziazione. Tali disposizioni erano state pensate per attuare procedure oggi non più esistenti a seguito della modificazione recata all'articolo 123 della Costituzione dalla legge costituzionale 22 novembre 1999. La stessa Giunta per il Regolamento aveva, inoltre, coerentemente giudicato tali disposizioni "di opportuna abrogazione" in relazione al mutato quadro costituzionale.<sup>56</sup>In questo caso, verrebbe riconosciuta l'inemendabilità piena del disegno di legge, andando a valorizzare l'istruttoria in Commissione, soprattutto qualora questa proponesse all'Assemblea la reiezione del progetto. In questo caso, infatti, la Commissione dovrebbe

---

<sup>51</sup> In particolare nel corso dell'esame dell' A.C. 1829 (norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia) e dell' A.C. 1830 (norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno), il Presidente della I Commissione, On. Labriola, che in quella seduta sostituiva il relatore di entrambi i provvedimenti, raccomandava alla Commissione una sollecita approvazione dei testi, senza entrare merito dei medesimi "poiché questi risultano da intese alle quali l'atto legislativo dà veste solo formale, potendo il Parlamento prestare o negare il suo assenso senza incidere sul relativo contenuto. È pertanto contestabile che vi sia facoltà di emendamento da parte delle Camere, il cui esercizio risulterebbe comunque certamente inopportuno.", Bollettino giunte e Commissioni, *resoconto sommario*, I Commissione, Camera dei deputati, 2 marzo 1988 X, p. 7. Nel novembre dello stesso anno sempre l'On. Labriola ricordava che: "(...) il Parlamento non ha su questo tipo di strumenti legislativi potestà dispositiva sul contenuto, e pertanto, al di fuori di un atto convenzionale esplicito, nessuna dichiarazione unilaterale di modifica può essere ammessa. Ricorda infine che il relatore è vincolato al solo mandato di riferire la volontà politica e legislativa espressa dalla Commissione, restando per il resto libero quanto alle argomentazioni e alle considerazioni che potrà svolgere a titolo personale." Bollettino giunte e Commissioni, *resoconto sommario*, I Commissione, Camera dei deputati, 16 novembre 1988 X, p. 15.

<sup>52</sup> Sui profili finanziari dell'autonomia differenziata S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, Le Regioni, 4/2017 pp. 680 ss.

<sup>53</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 374

<sup>54</sup> Si veda ad esempio T. MARTINES, *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in AA. VV. *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977. p. 377. Più nello specifico tale dottrina sosteneva la piena spettanza al Parlamento di un "potere di disposizione" nel definire compiutamente la disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Tale potere si aggiunge alla fase paritaria dell'accordo. Da qui la previsione che la legge sulla base d'intese ha il significato negativo di condizionare la giuridica operatività dell'accordo

all'intervento del Parlamento, e il significato positivo di rivendicare allo Stato e al legislatore "la formulazione finale e definitiva dei rapporti, sia pure con il limite che essa sia basata sull'Intesa", B. RANDAZZO, *La legge «sulla base» di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1/2001, pp. 221 ss. L'autrice rileva peraltro, che se da un lato la legge "sulla base di intese sia sostanzialmente una legge di ratifica", in realtà tale espressione sembra implicare un vincolo di conformità, di corrispondenza sostanziale, ma non di completa conformità fra i due testi.

<sup>55</sup> Pur recando allegato il testo dell'intesa stessa, le leggi sopra elencate non contengono, infatti, un dispositivo concepito nella forma dell'ordine di esecuzione, impiegato per i trattati internazionali, ma riproducono in una successione di articoli il contenuto dell'intesa cui si riferiscono, con gli adattamenti necessari per conferire ad esso carattere normativo. A. PLACANICA, *op. cit.*, p. 453

<sup>56</sup> Giunta per il Regolamento, *resoconto sommario*, 28/02/2001 XIII, p. 4 Si noti peraltro come l'allegare il testo del trattato al disegno di legge di recepimento ha, in questo caso, solamente un valore notiziale. In altri procedimenti legislativi, si pensi al caso della legge di bilancio, è possibile presentare emendamenti che modifichino eventuali allegati al testo del provvedimento in esame.

presentare uno schema di ordine del giorno indicante le motivazioni ostative al parere. Suddetto schema avrebbe un valore paraemendativo, suggerendo in particolare al Governo la linea da tenere nel corso delle future trattative con gli enti regionali.

Tale impostazione ha trovato riscontro nella prassi applicativa di tali disposizioni regolamentari, dove l'impossibilità per il Parlamento di apportare modifiche ai disegni di legge di approvazione degli Statuti regionali, ha comunque riservato ad esso un ruolo centrale garantendo sia l'estrinsecazione della propria attività di indirizzo sia l'eventuale potere di respingere la proposta della Regione.<sup>57</sup> Anche se non sono stati molti i casi successivi alla prima stagione statutaria e precedenti alla riforma del titolo V<sup>58</sup>; in cui gli enti regionali hanno scelto di approvare nuovi Statuti o di apportare modifiche a quelli allora vigenti<sup>59</sup>, in tutti i casi in cui ciò avvenne il dibattito parlamentare fu sintetico, il testo fu approvato in prima lettura in entrambi i rami del Parlamento ad ampia maggioranza.

In questo contesto appaiono di particolare interesse i precedenti consolidatisi definitivamente nel corso della X legislatura in occasione dell'approvazione dei nuovi Statuti delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, per un verso, e di rilevanti modifiche allo Statuto del Piemonte, per altro. In tutti e tre i casi le modifiche proposte dalle Regioni contenevano previsioni atte a favorire forme di collegamento tra l'ente territoriale e gli organi della CEE. In sede di esame parlamentare, il Governo evidenziò il fatto che tali disposizioni avrebbero potuto essere interpretate nel senso di consentire l'apertura di sedi di rappresentanza delle singole Regioni presso le istituzioni europee.<sup>60</sup> Stante l'intenzione della maggioranza parlamentare di impedire tale evenienza, essa procedette all'approvazione di ordini del giorno interpretativi del testo, con un valore sostanzialmente emendativo rispetto alle disposizioni statutarie. In quell'occasione veniva peraltro esclusa espressamente la possibilità di presentare emendamenti soppressivi alla proposta di Statuto.<sup>61</sup> L'applicazione delle procedure parlamentari relative all'approvazione degli Statuti regionali risentiva dell'Interpretazione estensiva data all'art. 123 della Costituzione che faceva ricadere i principi di cui al primo comma sulla procedura indicata nel secondo.<sup>62</sup> Il ruolo del Parlamento diveniva quindi quello di verificare la compatibilità alla Costituzione delle modifiche statutarie, senza il potere di incidere sul testo in modo formale.

Non mancarono comunque casi in cui le proposte di modifica degli Statuti provenienti dalle Regioni non ebbero seguito parlamentare e non vennero quindi approvate.<sup>63</sup> Tale evenienza è una riprova del fatto

---

<sup>57</sup> Nella prassi della stagione statutaria, viene evidenziato come nonostante un potere limitato da parte del Parlamento furono numerosi e strutturati i contatti tra Regioni, Governo e le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato. Tali contatti informali spesso portarono ad ampie modifiche delle prime bozze degli Statuti. Sul punto si veda A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della Forma di Stato?*, Astrid, rassegna 13/2019 p. 11. La prassi descritta definita "dei rinvii plurimi" anche se all'epoca fu duramente criticata dalla dottrina potrebbe far rivalutare gli argomenti allora utilizzati, si veda sul punto A. SAITTA, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, Astrid, rassegna 14/2019, p.6. Si osservi infine come il ruolo del Parlamento si manifestò al netto della tecnica di drafting utilizzata per la redazione delle leggi di approvazione (o approvazione di modifiche) degli Statuti regionali. In particolare si prevedeva la presentazione di disegni di legge formati da un solo articolo contenente l'intenzione di recepire le modifiche allo Statuto, queste erano contenute in un articolato allegato al disegno di legge (Allegato A). La stessa Assemblea votava e discuteva sull'unico articolo del disegno di legge.

<sup>58</sup> Per un'analisi sugli effetti della riforma del Titolo V in relazione al principio autonomistico sia consentito rimandare nuovamente a T. GROPPi, M. OLIVETTI *op. cit.*

<sup>59</sup> Dopo il 1970/71 e prima del 1999 sono state solo sei le regioni che hanno apportato modificare i propri Statuti o ne hanno approvati di nuovi in particolare: Abruzzo, modifiche apportate con l. n. 236/1974, Toscana, modifiche apportate con l. n. 317/1985, Lombardia modifiche apportate con l. n. 583/1985, Emilia Romagna, nuovo statuto approvato con l. n. 336/1990, Piemonte, modifiche apportate con l. n. 180/1991 e Umbria, nuovo statuto approvato con l. n. 44/1992.

<sup>60</sup> Si veda ad esempio Senato della Repubblica 397° seduta, *resoconto stenografico*, 07/06/1990 X, p. 39, ma anche Senato della Repubblica 518° seduta, *resoconto stenografico*, 07/05/1991 X, p. 22

<sup>61</sup> Peraltro la formulazione dell'odg in oggetto fu in alcuni casi frutto di espressa concertazione tra le varie forze politiche, Senato, *ivi*, p. 42

<sup>62</sup> Emblematica in questo senso la posizione dell'On. Barbera relatore della legge di approvazione delle modifiche allo Statuto della Regione Toscana il quale evidenziava come: "(...) Ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, il Parlamento non può entrare nel merito delle modifiche statuarie — ed io, dunque, non esprimerò alcuna valutazione — ma solo verificare la loro compatibilità con la Costituzione e la loro armonia con le leggi dello Stato. Le modifiche sottoposte al nostro esame non contrastano né con norme della Costituzione né con leggi dello Stato. (...)” Camera dei deputati, *resoconto stenografico*, 28/05/1985 IX, p. 28216

<sup>63</sup> Significativo il caso avvenuto nella IX legislatura, durante l'esame in sede referente, presso la I Commissione della Camera, del disegno di legge n. 3988, (modifiche allo Statuto della Regione Piemonte). In quella sede il Governo raccomandò

che l'impossibilità di emendare un disegno di legge pur rappresentando una compressione delle facoltà del Parlamento non ne comporta necessariamente un annullamento del ruolo. Al contrario, in dottrina è stato autorevolmente evidenziato come il potere di veto parlamentare sull'approvazione di ogni modifica statutaria abbia portato ad episodi di vero e proprio "patteggiamento" tra Stato e Regioni circa l'effettivo contenuto dello Statuto della seconda.<sup>64</sup>

### 3. Il ruolo del Presidente di Assemblea

Evidenziati i più probabili idealtipi procedurali all'interno dei quali potrebbe essere condotto l'*iter* del disegno di legge di cui l'art. 116 c. 3 della Costituzione, è importante ribadire come l'effettiva decisione circa il regime procedurale da adottare spetterà in primo luogo al Presidente di Assemblea ed eventualmente, anche se in via non definitiva, al Presidente di Commissione.

Una volta presentato il disegno di legge in oggetto, il Presidente potrà, già al momento della sua assegnazione in Commissione,<sup>65</sup> fornire indicazioni sul tipo di *iter* da seguire e quindi sull'ammissibilità o procedibilità di eventuali emendamenti.<sup>66</sup> In alternativa, nel silenzio presidenziale, le problematiche circa l'ammissibilità degli emendamenti sarebbero trasferite al giudizio del Presidente di Commissione dalla cui risposta potrebbe comunque derivare, in un secondo momento, il coinvolgimento del Presidente di Assemblea.<sup>67</sup> I poteri di interpretazione del Regolamento da parte del Presidente della Commissione in relazione alle questioni procedurali che insorgono nel corso dei lavori della stessa, possono trovare un utilizzo ampio e autonomo rispetto alle deliberazioni del Presidente d'Assemblea, ma è comunque a quest'ultimo che spetta il monopolio dell'interpretazione regolamentare.<sup>68</sup> In proposito nel corso degli ultimi anni, con particolare riferimento all'avvio della presente legislatura, sembra essere in via di definizione una nuova prassi in materia. I parlamentari scontenti della decisione del Presidente di Commissione sull'ammissibilità di emendamenti vertenti tematiche politicamente sensibili, innovative sul

---

la non approvazione del testo ed il relatore propose la sua riezione, proposta poi approvata dalla Commissione. L'*iter* parlamentare si fermò allo stato di relazione per l'Assemblea e decadde al termine della legislatura. S. CAMILLI, *Approvazione di statuti regionali, Voci di un dizionario parlamentare*, bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. 2/1994 p. 261

<sup>64</sup> N. LUPO, *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, Quaderni regionali: rivista trimestrale di studi e documentazione, 3/1995, pp. 981 ss.

<sup>65</sup> Appare evidente, anche in relazione al testo della circolare 16 ottobre 1996 del Presidente della Camera sugli ambiti di competenza delle Commissioni permanenti, che il disegno di legge di differenziazione verrà assegnato in sede principale alla Commissione affari costituzionali. Più arduo valutare se l'assegnazione sarà unica o congiunta ad altre Commissioni (come ad esempio la Commissione Bilancio), così come è difficilmente determinabile a priori quali altre Commissioni si esprimeranno sul testo in sede consultiva. Risulta probabile immaginare però che data l'ampiezza delle materie trattate dal testo praticamente tutte le altre Commissioni esprimeranno un parere sul testo. Arduo da definire con precisione in via preliminare il compito delle commissioni bicamerali sugli affari regionali e sul federalismo fiscale.

<sup>66</sup> Di particolare interesse il ruolo del Presidente della V Commissione nel corso dell'esame della legge di Bilancio in relazione ai poteri sull'ammissibilità degli emendamenti. In proposito a riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha apportato alcune significative innovazioni alla previgente disciplina contabile, con forti ripercussioni anche sul perimetro emendativo riservato ai singoli parlamentari. In questo quadro, in occasione dell'entrata in vigore della citata riforma, la Presidenza della Camera ha trasmesso ai Presidenti delle Commissioni permanenti, con lettera del 25 ottobre 2016, un documento in cui sono state individuate alcune linee guida di carattere procedurale che costituiscono un valido ausilio nell'applicazione delle disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati, come interpretate nel parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010, soprattutto per quanto riguarda le modalità di esame del disegno di legge di bilancio nelle Commissioni nonché i criteri sulla emendabilità dello stesso alla luce della mutata disciplina contabile. Il giudizio del Presidente di Commissione in materia di ammissibilità all'interno di questo perimetro decisionale è espresso all'inizio dell'esame in sede referente del provvedimento. Per prassi i singoli parlamentari possono chiedere al Presidente di riconsiderare il giudizio espresso in prima battuta sull'ammissibilità delle loro proposte. Per un'applicazione recente si veda Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, *resoconto sommario*, 19/11/2018 XVIII, pp. 6 ss.

<sup>67</sup> Sui rapporti tra Presidente di Commissione e Presidente di Assemblea si veda C. FASONE, *Presidente di Assemblea e Presidenti delle Commissioni permanenti*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di) *I Presidenti di Assemblea parlamentare Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014 pp. 155 ss.

<sup>68</sup> V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 340 In proposito è stato osservato come i poteri di interpretazione del Regolamento del Presidente di Commissione ricalchino in modo affievolito quelli del Presidente di Assemblea, N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 153

piano della procedura o comunque controverse da un punto di vista regolamentare, tendono a sollecitare lo stesso Presidente di Commissione a rimettere il giudizio finale sulla questione al Presidente di Assemblea.<sup>69</sup>

Si noti da ultimo, come alla Camera la questione per quanto rilevante, potrebbe non coinvolgere necessariamente la Giunta per il Regolamento, stante l'assoluta discrezionalità presidenziale nella sua convocazione;<sup>70</sup> laddove al Senato, in seguito all'ultima riforma regolamentare, il coinvolgimento dell'organo potrebbe avvenire anche senza l'impulso del Presidente, bensì su richiesta di uno o più presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti dell'Assemblea.<sup>71</sup>

Il fatto che, da un punto di vista formale, sia il Presidente d'Assemblea il titolare e il custode delle interpretazioni del Regolamento non implica necessariamente che, da un punto di vista sostanziale, tali poteri non siano utilizzati sulla scia dei desiderata di altri attori istituzionali interessati a influenzarne le decisioni, come ad esempio il Governo, la maggioranza all'interno della Conferenza dei capigruppo, le forze di opposizione ecc...<sup>72</sup> Anche se, ovviamente, la responsabilità delle decisioni è presidenziale è possibile riscontrare alcune eccezioni in cui fu lo stesso Presidente a rimettere all'Aula – e quindi alla sua maggioranza – la scelta sull'interpretazione del Regolamento.<sup>73</sup> Si osservi d'altro canto come non sono

---

<sup>69</sup> Significativa in questo caso la lettera del 16 aprile 2019, del Presidente della Camera indirizzata al Presidente della I Commissione in relazione alle sue determinazioni in merito all'ammissibilità delle proposte emendative nel corso dell'esame in sede referente della pdl 1585, già approvata dal Senato, contenente modifiche agli articoli 56, 57, 59 della Costituzione. In quell'occasione il Presidente della Camera confermava, le determinazioni in ragione all'ammissibilità di alcuni emendamenti effettuate dal Presidente di Commissione ritenendole "conformi alle regole", sottintendendo che in caso contrario sarebbe stato suo compito correggere la decisione precedentemente assunta. R. FICO, *Lettera al Presidente della I Commissione*, 16 aprile 2019 XVIII. Pur non direttamente afferente al tema dell'ammissibilità degli emendamenti, la lettera del 7 novembre 2018 del Presidente della Camera ai Presidenti della I e II Commissione corregge alcune determinazioni da loro precedentemente assunte in relazione alla sede in cui valutare l'ampiamiento dell'oggetto di un provvedimento normativo all'esame della Commissione. R. FICO, *Lettera ai presidenti di I e II Commissione*, 7 novembre 2018 XVIII. Al Senato circa il rapporto tra le decisioni in materia di ammissibilità di emendamenti della Presidente dei Commissione e quelle del Presidente di Assemblea si vedano i resoconti della 1° Commissione del 15 settembre 2015 e dell'Assemblea del 30 settembre. In questo caso anche se le decisioni in Assemblea non riguardavano direttamente quelle assunte in Commissione, anche perché tale organo non aveva finito di esaminare il provvedimento assegnatoli in tempi compatibili con l'esame dell'Assemblea, bensì la riproposizione delle stesse proposte di modifica in Aula. In ogni caso nel decidere l'ammissibilità delle proposte il Presidente di Assemblea confermava i principi stabiliti dalla Presidente di Commissione. Senato seduta n. 513, *resoconto sommario*, 30/09/2015 XVII, ma anche 1° Commissione Senato seduta n. 319, *resoconto sommario*, 15/09/2015 XVII.

<sup>70</sup> Sui rapporti intercorrenti tra ruolo del Presidente di Assemblea, Giunta per il Regolamento e conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentare si veda R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2015 pp. 233 ss. Per un caso concreto in cui l'attività della Giunta del Regolamento è stata svolta sulla base di una deliberazione di massima e gli impulsi provenienti dalla Conferenza dei capigruppo sia consentito rimandare a S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità (Osservazioni al parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016)*, amministrazione in cammino, 31/01/2017. Si osservi in generale che l'attività di custode e interprete del Regolamento svolta dal Presidente può vedere un eventuale coinvolgimento della Giunta in relazione al fatto che le maggioranze al suo interno siano o meno favorevoli ad un'interpretazione della situazione procedurale sotto esame favorevole o contraria alla linea presidenziale.

<sup>71</sup> Si osservi in particolare R. S. art. 18 c. 3 bis, per un commento alla riforma organica del Regolamento del Senato si veda A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, Federalismi.it, 1/2018 pp. 17 ss. Si osservi peraltro come il diverso regime di coinvolgimento della Giunta per il Regolamento nei due rami del Parlamento potrebbe avere un peso non irrilevante nella scelta da parte del Governo sulla Camera in cui avviare l'iter. Tale riflessione anche se teoricamente subordinata all'individuazione dei soggetti legittimati ad avviare tale procedimento legislativo concretamente rimarrebbe valida anche nell'improbabile caso in cui non si riconoscesse al Governo la possibilità di sviluppare l'iniziativa legislativa in materia. Sul ruolo del Governo nel coordinamento e impulso all'organizzazione dei lavori parlamentari si veda L. FUCITO, *La programmazione dei lavori*, In L. GORI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Studi pisani sul Parlamento, Pisa, Pisa University Press, 2018, pp. 33 ss. ma anche G. Lasorella, *Assemblee elettive ed esecutivi: la questione dei tempi della decisione, i tempi della Camera*, in, E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Pisa University Press, 2012, pp. 69 ss.

<sup>72</sup> Si pensi ad esempio alla decisione della Presidente Boldrini di non concedere l'ampiamiento di un terzo dei tempi a disposizione dei gruppi in sede di discussione del calendario dei lavori per la settimana 5-11 febbraio 2015, recependo quella che era stata una chiara indicazione dell'allora Presidente del Consiglio. Camera dei deputati, *resoconto stenografico*, 10/02/2015 p. 32 Sulla vicenda si veda F. FABRIZZI, *I soggetti protagonisti della revisione costituzionale: Presidenti di Assemblea, Governo, gruppi parlamentari*, in G. PICCIRILLI, N. LUPO (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale, op. cit.* p. 162

<sup>73</sup> Si pensi al caso al caso in cui la presidenza del Senato – in quel momento l'allora vicepresidente Fedeli – scelse di rimettere all'Aula la decisione su un intervento, da lei interpretato come richiamo al regolamento, effettuato dal Sen. Calderoli. Senato della Repubblica 380° seduta, *resoconto stenografico*, 20/01/2015 XVII, p. 43. Sul punto, criticamente si veda, E.

mancati casi in cui l'assenza del supporto esplicito di almeno un'altra figura istituzionale che condividesse la linea presidenziale ha fatto parlare di "solitudine del Presidente" nel sopportare il peso delle proprie decisioni quale garante della legalità parlamentare.<sup>74</sup>In tali casi il contenuto politico delle sue valutazioni veniva inevitabilmente aumentato. Risulta peraltro nota l'immagine del Presidente inteso come un Giano bifronte,<sup>75</sup>attore istituzionale le cui funzioni si muovono tra quelle di indirizzo politico e quelle di arbitro *super partes* degli avvenimenti parlamentari.

Nel complesso il ruolo del Presidente di Assemblea risulta essere centrale nella definizione dell'*iter*, non solo perché la scelta in materia di ammissibilità degli emendamenti sarà, in ultima istanza, presidenziale (e solo presidenziale),<sup>76</sup>ma anche perché sarà impossibile utilizzare precedenti diretti a causa della novità della questione interpretativa da dirimere.<sup>77</sup>In sostanza, i margini di apprezzamento politico della valutazione presidenziale sull'ammissibilità degli emendamenti in materia saranno piuttosto ampi (per non dire che la decisione sarà quasi completamente discrezionale) e l'utilizzo che verrà fatto dei precedenti può permettere sia di sostenere una linea basata sull'ammissibilità delle proposte di modifica, sia una linea basata sull'inammissibilità delle stesse.

A sostegno di questa seconda ipotesi, il Presidente potrebbe richiamare i numerosi precedenti in materia di atti legislativi "duali" a partire dalle leggi di ratifica dei trattati internazionali o di intesa con le confessioni religiose diverse dalla cattolica per dichiarare inammissibili, quantomeno, tutti quegli emendamenti che intacchino le parti centrali dell'intesa negoziata tra Governo e Regioni. In alternativa egli potrebbe optare per un regime di inemendabilità piena trasponendo a tale procedimento legislativo il principio di "assoluta integralità" delle intese. Tale principio si è però affermato solo parzialmente in sede di prassi parlamentare e non è mai stato accettato in modo univoco dalla dottrina.<sup>78</sup>Si tratterebbe di applicare in modo estensivo una tecnica di interpretazione del diritto parlamentare basata su riferimenti adesivi ad una serie di precedenti che, se pur pertinenti al caso in esame, si sono formati all'interno di *iter* legislativi riferiti a materie molto diverse.<sup>79</sup>Il Presidente potrebbe anche ragionevolmente richiamare tutte

---

GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della l.n. 52/2015 in un periodo di "grandi riforme"*, in G. PICCIRILLI, N. LUPO (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale*, op. cit. p. 138 ma anche, più ampiamente sull'intera vicenda, S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce. I subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del Regolamento?*, in paper del forum di quaderni costituzionali, 2015, pp. 1 ss.

<sup>74</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere, tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, Roma, Luiss University press, 2007, p. 27

<sup>75</sup> Il concetto è stato sviluppato per la prima volta da Mohroff il quale definiva il Presidente dell'Assemblea: "(...) un istituto a due volti: uno rivolto all'interno della Assemblea e l'altro all'esterno; e, forse, un istituto a due anime, una partecipe degli orientamenti della maggioranza di Governo e l'altra sollecita tutrice dell'indipendenza costituzionale dell'organo cui presiede e dei diritti imprescrittibili delle minoranze: bipolarizzazione che tende a sboccare nella riduzione ad unità della rappresentanza politica in antitesi con la molteplicità di sentenze in essa espresse." F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, Colombo editore, 1962, p. 34 e p. 35. L'espressione è stata ripresa e sviluppata dalla dottrina più recente anche in relazione all'avanzare degli studi sulla materia, sul punto si veda L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, Osservatorio sulle fonti, 2/2018, p. 29 ma soprattutto, E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, rassegna parlamentare, 1/2007 p. 43. Si vedano anche A. PERTICI, *I Presidenti delle Camere tra i regolamenti e le prassi parlamentari e le prassi costituzionali e le leggi ordinarie*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, Pisa, Pisa University press, 2007, pp. 101 ss. L'immagine torna in modo diffuso nella maggior parte dei contributi del volume E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSACCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, op. cit.

<sup>76</sup> Pur nel rispetto dell'autonomia delle due Camere e pur tenendo presente che la "giurisprudenza parlamentare" in materia di ammissibilità delle proposte emendative presenta peculiarità e differenze tra i due rami del Parlamento è evidente che la decisione effettuata dal Presidente della Camera che inizierà l'esame del provvedimento condiziona quella del Presidente dell'altra Assemblea.

<sup>77</sup> R. IBRIDO, op. cit., p. 318 ss.

<sup>78</sup> T. ARNONE, *sulle intese tra stato e confessioni acattoliche*, diritto ecclesiastico 1/1993, pp. 802 ss.

<sup>79</sup> Sulle modalità di interpretazione del Regolamento basate su riferimenti adesivi ai precedenti R. IBRIDO, op. cit. pp. 320. ss. In particolare p. 321 per analizzare il caso in cui il precedente è pertinente ma non specifico al caso *sub iudice*. Si osservi in ogni caso come la mancanza di precedenti a una particolare norma regolamentare: "(...) non preclude né alla Commissione né al Presidente della Camera la facoltà di apprezzare le particolari ed eccezioni circostanze che vi hanno dato causa, ad un tale livello di straordinarietà da indurre ad una interpretazione estensiva della norma contenuta nel (...) Regolamento. (Tanto più che essa sarebbe) *praeter* regolamentare e non certamente *contra* (...)". S. Pertini, lettera del 24 ottobre 1974 all'On.

quelle prassi formatesi in materia di atti legislativi duali che vedono un ruolo recessivo delle Camere. Su queste basi potrebbe trasporre per via analogica all'interno del procedimento disegnato dall'articolo 116 c. 3 della Costituzione un'interpretazione regolamentare propendente per l'inemendabilità, totale o parziale, del testo.

Al contrario il Presidente potrebbe essere interessato a favorire un dibattito parlamentare più aperto, non escludendo l'approvazione di modifiche al testo della legge che recepisce l'intesa precedentemente negoziata. In questo caso egli potrebbe svolgere la sua attività di interpretazione del Regolamento partendo dal presupposto che in nessun caso si è effettivamente potuto parlare di inemendabilità assoluta all'interno dei procedimenti legislativi duali. Da qui sarebbe logico sviluppare una riflessione circa la ragionevolezza di trapiantare all'*iter* del provvedimento *sub iudice* una serie di precedenti formatisi per l'esame di disegni di leggi aventi ad oggetto materie molto distanti da quella in esame. Anche perché i presupposti di natura costituzionale che di volta in volta venivano richiamati per giustificare una minor centralità del Parlamento ricadono in ambiti sostanzialmente diversi rispetto a quelli sottesi dall'articolo 116 c. 3 Costituzione. Come recentemente osservato infatti: "(...) è il Parlamento la sede in cui la rappresentanza dei diversi territori che compongono il Paese può esprimersi (...) compiutamente rispetto a quanto non accada per gli altri organi costituzionali. Mentre il Governo è attore della differenziazione regionale come voce dell'interesse nazionale unitariamente inteso, il Parlamento è chiamato in causa in quanto portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali (...)".<sup>80</sup>

Al fine di formulare un'interpretazione regolamentare basata su questi presupposti il Presidente potrebbe ignorare, perché non pertinenti, i precedenti formatisi in sede di approvazione di altri atti legislativi duali (spesso peraltro caratterizzati da una conflittualità politica tendenzialmente molto bassa)<sup>81</sup> e in assenza di espresse previsioni contrarie potrebbe indicare nell'ordinario procedimento legislativo l'*iter* da seguire per l'approvazione dell'atto. In questo caso l'esigenza di garantire la dimensione pattizia del procedimento con la Regione interessata dal provvedimento non sarebbe comunque ignorata. Essa sarebbe semplicemente temperata dal fatto che gli emendamenti parlamentari potrebbero fornire la base per eventuali e successivi negoziati tra governo e enti regionali. A rinforzo di tale linea interpretativa potrebbe venire in aiuto un'interpretazione sistematica e condivisibile, ancorché "ardita", del testo costituzionale che mettendo in relazione l'articolo 116 c. 3 con quanto disposto dall'articolo 70, osservi la diretta incidenza della legge di differenziazione sulla potestà legislativa delle Camere, restringendola e modificandola (in *peius*). A questa prospettiva si aggiunga che pur in un contesto in cui la dottrina ha già da tempo evidenziato gli effetti della perdita della sovranità finanziaria sulle fonti primarie, parlando ad esempio, di "leggi condizionate",<sup>82</sup> l'ulteriore decentramento di competenze legislative a scapito dello Stato avrebbe come potenziale conseguenza quella di menomare la funzione di redistribuzione, anche territoriale, delle risorse economiche finalizzata ad una piena attuazione dell'articolo 3 c. 2 della Costituzione. La natura *praeter* costituzionale della legge di differenziazione renderebbe perciò irragionevole qualsiasi *iter* decisionale basato su un non pieno, sostanziale ed effettivo coinvolgimento del Parlamento nel procedimento legislativo.<sup>83</sup> Nel complesso una decisione presidenziale basata su tali presupposti apparirebbe ragionevole e fondata su basi più solide rispetto ad una scelta avente ad effetto la limitazione della facoltà emendativa dei parlamentari.

---

Guadalupi, in Camera dei deputati, Segretariato generale, *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera: (1948-1978)*, Roma, Camera dei deputati, 1979 p. 397.

<sup>80</sup> M. OLIVETTI, *op. cit.* p. 24

<sup>81</sup> Sono rari i casi che in sede di ratifica di trattati internazionali o di recepimento di intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica vedono un'approvazione non bipartisan tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione.

<sup>82</sup> Si veda in particolare A. PISANESCHI, *Leggi condizionate e leggi obbligate: gli effetti della perdita della sovranità finanziaria sulle fonti primarie*, M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituto parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" 2016*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 71 ss., più in generale C. FORTE, *Il ruolo delle assemblee legislative nella governance economica*, in L. GORI, E. ROSSI, (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Pisa University Press, 2018, pp. 47 ss.

<sup>83</sup> A questa lettura si associa la più recente dottrina, al punto da ritenere sostanzialmente superato l'accostamento analogico alle procedure utilizzate per l'approvazione delle leggi di recepimento delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, *Federalismi.it*, 17/2019, p.4.

#### 4. Spunti conclusivi: gli effetti della decisione presidenziale.

Evidenziato il ruolo che il Presidente d'Assemblea avrà nella definizione dell'*iter* legislativo in oggetto, resta da capire quali saranno gli effetti di ognuna delle due macro opzioni percorribili: ammissibilità totale o parziale degli emendamenti al testo della legge che recepisce l'intesa, o inammissibilità di ogni proposta di modifica avanzata in sede parlamentare.<sup>84</sup>

Il secondo caso è concettualmente più facile da delineare, l'impossibilità di presentare e discutere emendamenti al disegno di legge di cui il comma 3 dell'art. 116 della Costituzione lascerebbe al Parlamento la sola possibilità di approvare o respingere il testo sottoposto al suo esame. Ciò, unito alla maggioranza qualificata necessaria per la sua approvazione, farebbe presupporre che il coinvolgimento delle Camere possa avvenire a monte dell'esame parlamentare del testo attraverso un utilizzo ampio e articolato di poteri di indirizzo e controllo al fine di orientare la posizione governativa in sede di trattativa con gli enti regionali. Tale impostazione presuppone un elevato livello di trasparenza nelle relazioni intercorrenti tra Governo e Parlamento non limitate a dialoghi informali tra l'esecutivo e i membri della maggioranza.<sup>85</sup> Contestualmente è opportuno osservare che, in ossequio al principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari,<sup>86</sup> si sono verificati casi in cui l'approvazione di atti di indirizzo o controllo ha avuto una funzione paraemendativa.<sup>87</sup> Nel corso dell'esame del disegno di legge di differenziazione il Parlamento potrebbe approvare uno o più atti di indirizzo volti ad impegnare il Governo a negoziare nuovamente con la Regione alcune parti dell'intesa. Da un punto di vista procedurale si potrebbe pensare all'approvazione di un'apposita mozione in Assemblea prima che venga avviato dalla stessa l'esame del testo o il ricorso alle questioni pregiudiziali. Più complicato invece pensare all'approvazione di atti di indirizzo in Commissione quando questa abbia già iniziato l'esame del testo della legge di differenziazione. Tale criticità è dovuta alla tradizionale valutazione negativa nei confronti della presentazione e della discussione di atti di indirizzo nelle Commissioni permanenti, stante il rischio di incoraggiare la frammentazione dell'indirizzo politico.<sup>88</sup> Questa impostazione, pur parzialmente superata dai regolamenti del 1971,<sup>89</sup> non apparirebbe comunque di grande aiuto al nostro caso, dato che si inserirebbe all'interno di un procedimento legislativo già avviato.<sup>90</sup> Più realistica invece la possibilità di presentare ordini del giorno nel corso del procedimento. In questo caso però tradizionalmente incerti effetti giuridici<sup>91</sup> che hanno accompagnato la natura dell'istituto rendono difficile ravvisare in esso lo strumento con cui il Parlamento potrebbe affermare la propria centralità nell'*iter* decisionale.<sup>92</sup> In ogni caso non è da escludere

---

<sup>84</sup>A. MENCARELLI, *op. cit.* pp. 11 ss. L'autore, dopo aver escluso la possibilità che il Parlamento possa essere coinvolto in modo solo formale nell'*iter* di approvazione della legge in oggetto, prevede tre possibili modelli procedurali. Il primo modello vede le Camere coinvolte attraverso l'utilizzo dei propri poteri di indirizzo e controllo in un momento precedente alla fase dell'esame parlamentare del disegno di legge. Il secondo prevede l'espressa possibilità per le Camere di emendare le leggi di recepimento delle intese. Il terzo modello proposto suggerisce una procedura mista, con acquisizione dei pareri parlamentari sugli schemi di intesa e successiva parziale emendabilità del disegno di legge.

<sup>85</sup> Non sembra peraltro che tale livello di trasparenza possa dirsi raggiunto; in ogni caso la pubblicità dei lavori sarebbe comunque inferiore rispetto a quella garantita da un pieno e sostanziale esame in sede parlamentare.

<sup>86</sup> Sul principio di polifunzionalità dei procedimenti parlamentari si veda N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.* p. 180.

<sup>87</sup> Si pensi all'approvazione di pareri ad opera delle commissioni parlamentari competenti agli schemi di decreto legislativo presentati dal Governo. Più in generale si veda A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, Osservatorio sulle fonti, 2/2018, p. 2 ss.

<sup>88</sup> N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.* pp. 230 ss.

<sup>89</sup> Art. 117 R. C. e art. 50 R. S. Tali articoli prevedono la possibilità di approvare risoluzioni in Commissione pur su affari per i quali essa non debba riferire all'Assemblea.

<sup>90</sup> In alternativa si potrebbe pensare ad un'apposita risoluzione approvata in Commissione prima che l'*iter* legislativo della proposta di legge di differenziazione abbia luogo condizionando in questo modo la posizione del Governo nelle trattative, tale opzione però presupporrebbe una conoscenza piena e costante dell'evoluzione delle trattative tra Governo e Regioni da parte del Parlamento.

<sup>91</sup> N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.* p. 238

<sup>92</sup> Si pensi al caso, invero piuttosto rilevante, derivante dall'approvazione, a stretta maggioranza, dalla 1<sup>o</sup> Commissione del Senato di un ordine del giorno a prima firma Calderoli, nel corso del procedimento legislativo sul disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione. In quell'occasione venne approvato un atto di indirizzo dal cui recepimento sarebbe dovuta derivare l'impossibilità per la Commissione di procedere alla votazione sull'adozione di un base da adottare confligente rispetto alle determinazioni dell'atto di indirizzo. Nonostante ciò la Presidente della Commissione ritenne che l'approvazione dell'ODG non avesse alcun effetto preclusivo rispetto alla scelta del testo base con cui avviare l'esame. 1<sup>o</sup> Commissione 146<sup>o</sup>

che, sia il Presidente di Commissione che il Presidente d'Assemblea, dopo aver riconosciuto l'inemendabilità sostanziale del disegno di legge, mantengano un atteggiamento più aperto verso interpretazioni evolutive ed innovative riguardo l'utilizzo e gli effetti degli atti di indirizzo approvati nel corso o ai margini del procedimento legislativo, al netto delle "particolari ed eccezionali circostanze" condizionanti l'esame del provvedimento.<sup>93</sup>

Infine è opportuno osservare come la decisione presidenziale volta a comprimere la facoltà emendativa dei singoli parlamentari, potrebbe portare ad un immediato contenzioso costituzionale nel solco dell'ordinanza 17/2019.<sup>94</sup> In suddetta pronuncia la Corte ha riconosciuto ai parlamentari la qualifica di poteri dello Stato "(...) titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite (...)" per la tutela delle quali essi hanno la facoltà di rivolgersi al giudice costituzionale.<sup>95</sup> La Corte ha circoscritto in modo rigoroso la legittimazione attiva dei parlamentari a ricorrere, ribadendo che "(...) non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (...)" Viene inoltre riconosciuto ai due rami del Parlamento "(...) un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione delle regole parlamentari (...)" tale da circoscrivere il sindacato della Corte "(...) ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari (...)"<sup>96</sup>

Pur all'interno di questo (ristretto) perimetro è indubbio come la decisione del Presidente di Assemblea di dichiarare inammissibili eventuali emendamenti al disegno di legge di differenziazione rappresenterebbe una possibile se non probabile violazione di quelle "(...) prerogative spettanti al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle ad esso spettanti quanto componente dell'assemblea (...)" Nella citata pronuncia Corte identifica infatti tali prerogative con quelle attribuzioni necessarie a garantire la libertà dell'esercizio del mandato parlamentare riconducendo ad esse alcune facoltà che si esplicano all'interno della funzione legislativa. In particolare viene evidenziato dalla Corte che "(...) le prerogative del singolo rappresentante si esplicano anche nel potere di iniziativa, (...) comprensivo del potere di proporre emendamenti (...). Del resto, è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (...) che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove (...)"<sup>97</sup>

Anche perché, dato l'iter particolarmente complesso del procedimento che prevede un ruolo per il Parlamento solo a valle di un percorso decisionale che coinvolge numerosi e diversi organi della Repubblica, non sarebbe semplice affermare, sotto il profilo della legittimazione attiva a sollevare il conflitto di attribuzione, che la censura sollevata riguarderebbe "esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei Regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera".<sup>98</sup> Al contrario, sarebbe lecito

---

seduta, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica 06/05/2014 XVII.LS. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in N.LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *op. cit.* pp. 95 ss.

<sup>93</sup> È opportuno qui richiamare la citata lettera dell'allora Presidente della Camera Pertini, S. PERTINI, lettera del 24 ottobre 1974 all'On. Guadalupi, *op. cit.* p. 397, *cf.* nota n°34. Rilevante in questo caso il precedente formato dall'allora Presidente Fini, quando dopo aver richiamato la sopracitata lettera, proponeva un'interpretazione estensiva delle norme vigenti in materia di rinnovo dei componenti della Commissione parlamentare di vigilanza RAI. Giunta per il Regolamento, *resoconto sommario*, 21/01/2009 pp. 3 ss.

<sup>94</sup> Sono piuttosto numerosi i commenti della dottrina alla citata ordinanza, si segnalano in particolare A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, *Federalismi.it*, 7/2019, e A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, Osservatorio sulle fonti, Speciale, L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale 1/2019

<sup>95</sup> Corte Cost.ord. 17/2019, punto 3.4 considerato in diritto.

<sup>96</sup> Corte Cost.ord. 17/2019, punto 3.5 considerato in diritto. Di particolare interesse i richiami effettuati dalla Corte alla sua precedente giurisprudenza. In particolare con riferimento all'ordinanza 149 del 2016. la Corte abbia riconosciuto che in ogni caso a ciascuna Camera è riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio Regolamento, il procedimento legislativo negli ambiti non già disciplinati espressamente dalla Costituzione. Corte Cost.ord. 149/2016.

<sup>97</sup> Corte Cost.ord. 17/2019, punto 3.3 considerato in diritto. Per una ricostruzione storica dell'evoluzione che il concetto di emendamento ha avuto con l'affermarsi delle prerogative del Parlamento in relazione al procedimento legislativo G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, *op. cit.* pp. 66 ss.

<sup>98</sup> Corte Cost.ord. 17/2019, punto 3.5 considerato in diritto.



sostenere che la menomazione delle attribuzioni del singolo parlamentare avrebbero ricadute di carattere sistemico in palese violazione del principio di leale collaborazione.<sup>99</sup>

Nel caso in cui fosse riconosciuta dal Presidente di Assemblea la possibilità di rendere ammissibile la presentazione, la discussione e l'eventuale approvazione di emendamenti al testo del disegno di legge predisposto sulla base delle intese negoziate tra Governo e Regioni, è opportuno porsi il problema, peraltro di non facile soluzione, né teorica né pratica, degli effetti che l'approvazione di uno o più emendamenti potrebbe avere sull'*iter* legislativo. Se è vero che l'esistenza di un'intesa tra Governo ed enti regionali è condizione necessaria al fine di perfezionare l'*iter* della "diversificazione", pare altrettanto evidente che l'approvazione in sede parlamentare di modifiche al nucleo dell'intesa non concordate con tali enti provocherebbe una rilevante conflittualità istituzionale che ragionevolmente si trasformerebbe in conflittualità costituzionale.

Partendo da queste considerazioni, parte della dottrina ha argomentato a favore dell'inembendabilità del testo sottoposto alle Camere valorizzando in particolare modo il ruolo pattizio dell'intesa e la necessità di salvaguardare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto della differenziazione.<sup>100</sup> Al contrario, pur riconoscendo fondamentale all'interno di tutta la procedura di differenziazione il principio bilaterale, il doveroso bilanciamento di tale principio con l'esigenza di garantire al Parlamento, per le ragioni precedentemente richiamate, un ruolo di non mero esecutore di decisioni assunte in altra sede porterebbe a conclusioni differenti. In questo senso, si potrebbe pensare che gli emendamenti approvati in sede Parlamentare, pur potendo modificare parti sostanziali dell'intesa, lascerebbero alla Regione interessata la possibilità di recedere dalla medesima,<sup>101</sup> interrompendo l'*iter* della legge e coinvolgendo il Governo in una nuova trattativa. In alternativa, una linea più garantista nei confronti delle posizioni della Regione potrebbe prevedere l'automatica sospensione dell'*iter* legislativo in caso nell'approvazione di emendamenti al testo di differenziazione. In questa circostanza l'esecutivo dovrebbe usare le linee guida desumibili dagli emendamenti approvati come principi sui quali basare l'atteggiamento da tenere in sede di ulteriore trattativa con le Regioni.

La questione rimane aperta e qualsiasi soluzione verrà adottata sarà con ogni probabilità sottoposta a critiche e ad osservazioni non necessariamente infondate o strumentali.<sup>102</sup> Anche perché, le divisioni in ordine alle soluzioni procedurali adottabili per l'approvazione della legge di cui l'art. 116 c.3 della Costituzione nascondono al loro interno le diversità di vedute sul merito dei contenuti dell'intesa. Da qui la proposta avanzata in dottrina di procedere ad un'approvazione del provvedimento di differenziazione secondo un "doppio binario", adottando prima, con legge, una serie di disposizioni comuni desiderate da tutte le Regioni che hanno avviato il procedimento di cui l'art. 116 c.3 Cost. e successivamente avviare la discussione tra Governo e singole Regioni sui punti specifici oggetto di differenziazione.<sup>103</sup>

Quello che si è cercato di dimostrare con il presente contributo è che la decisione effettiva sull'*iter* procedurale da seguire per l'approvazione della legge di cui l'art. 116 c. 3 della Costituzione verrà stabilita

---

<sup>99</sup> È stato osservato come l'ordinanza 17/2019 pur risolvendo la questione sollevata in relazione all'ammissibilità della stessa contenesse numerose riflessioni anche per quanto riguarda il merito della questione. C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, Osservatorio sulle fonti, Speciale, L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale 1/2019

<sup>100</sup> In particolare Zanon ha argomentato in favore di questa tesi sostenendo, come l'intesa dovrebbe essere recepita dalla legge statale, che si configurerebbe perciò come legge di mera approvazione 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, p. 57

<sup>101</sup> In sostanza la l'approvazione di emendamenti farebbe sorgere in capo alla Regione la possibilità di dichiarare l'improcedibilità del disegno di legge qualora le modifiche apportate non fossero conformi ai propri interessi. Tale volontà dovrebbe essere manifestata quantomeno prima della votazione finale del testo, attraverso una comunicazione rivolta al Governo da adottare con delibera della Giunta Regionale. Un'eventuale coinvolgimento dei singoli Consigli regionali in questa fase sarebbe auspicabile ma l'opzione è comunque rimessa alle singole Regioni e eventualmente ai vincoli statutari presenti nelle stesse. In tale comunicazione la Regione avrebbe modo di evidenziare i punti modificati dal Parlamento ostativi al mantenimento dell'intesa.

<sup>102</sup> Le divisioni nella comunità accademica in materia di regionalismo differenziato sono, come accennato in precedenza, molto profonde. Tali divergenze di vedute hanno peraltro portato ad atteggiamenti e comportamenti quasi riconducibili a quelli di tifosi incapaci di ascoltare le ragioni dell'altra parte si veda B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, *Federalismi.it*, 13/2019, p.1, il quale avanza un'efficace proposta di mediazione.

<sup>103</sup> B. CARAVITA, *ivi*, p. 5

in via definitiva dal Presidente dell'Assemblea che per prima esaminerà il testo (dopo un'eventuale prima valutazione del Presidente di Commissione) coinvolgendo (alla Camera) solo eventualmente la Giunta per il Regolamento. Le recenti dichiarazioni pubbliche del Presidente della Camera nel corso dell'ultima cerimonia del Ventaglio, peraltro, forniscono importanti indizi su quale potrebbe essere la sua decisione in materia. In tale sede, il Presidente della Camera ha fatto riferimento alla necessità di garantire la centralità del Parlamento definendo “impensabile” che trasferimenti di potestà legislativa possano avvenire senza un pieno coinvolgimento delle Camere attraverso un “dibattito ampio” che possa prevedere “l'emendabilità” dei disegni di legge in oggetto. In questa prospettiva ha definito “assurdo” che la parola “intesa” possa determinare il medesimo *iter* per leggi aventi oggetti molto differenti. Il Presidente della Camera ha, infine, ribadito la necessità che l'*iter* legislativo in materia si svolga in modo sostanzialmente analogo nei due rami del Parlamento e per questo di essere in procinto di prendere gli opportuni contatti con la Presidente del Senato.<sup>104</sup>

Sicuramente in seguito alle decisioni presidenziali in materia di *iter* della legge di differenziazione sarà stata scritta un'importante pagina del diritto parlamentare anche in riferimento alla sua interpretazione e alle relazioni tra questo e le altre branche del diritto costituzionale.

---

<sup>104</sup> R. FICO, *conferenza stampa della cerimonia del “Ventaglio”*, 16/07/2019, la registrazione dell'evento è reperibile al seguente [link](#)

## BIBLIOGRAFIA

- ARNONE T., *Sulle intese tra stato e confessioni acattoliche*, diritto ecclesiastico 1/1993, pp. 802 ss.
- CARDONE A., *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, Osservatorio sulle fonti, Speciale, L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale 1/2019.
- CARLI M., *Diritto regionale, le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giampichelli, 2018.
- CARAVITA B., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?* – Convegno nazionale della Rivista di Diritti regionali tenutosi a Torino il 21 giugno 2019 sul tema “Regionalismo differenziato e specialità regionali: problemi e prospettive, il cui intervento conclusivo, del professor Caravita viene pubblicato su Federalismi.it.
- CERULLI IRELLI V., *Premesse problematiche allo studio delle “Amministrazioni indipendenti”*, in F. BASSI – MERUSI F. (a cura di), *Mercati ed amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1.
- CINTIOLI F., *I regolamenti delle Autorità indipendenti nel sistema delle fonti fra esigenze della regolazione e prospettive della giurisdizione*, relazione presentata al convegno su “Le Autorità amministrative indipendenti”, tenuto in memoria di Vincenzo Caianiello in Roma, presso il Consiglio di Stato in data 9 maggio 2003, *paper*, reperibile all'URL [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Problematicità dei tratti caratterizzanti e prospettive di classificazione sistematica delle Autorità indipendenti. Una sintesi ricognitiva*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *Le autorità indipendenti. Una ricognizione fra problemi e prospettive di sistemazione*, Giampichelli, Torino, 2002.
- CONTIERI A. Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019, [federalismi.it](http://federalismi.it), 2019.
- D'ATENA A., *L'art. 116, U.C., Cost. alla prova dell'applicazione, profili procedurali*, Osservatorio sulle Regioni, n. 2/2017.
- FORTE C., *Il ruolo delle assemblee legislative nella governance economica*, in L. GORI, E. ROSSI, (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Studi pisani sul Parlamento, Pisa, Pisa University Press, 2018, pp. 47 ss.
- MASCIOTTA C., *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, Osservatorio sulle fonti, Speciale, L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale 1/2019.
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione in Federalismo fiscale*, n.1/2007
- PICCIRILLI G., *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, Diritti Regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n. 2/2018.
- PICCIRILLI G., *Il “seguito” del precedente, da un procedimento all'altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il mulino, 2014.
- PISANESCHI A., *Leggi condizionate e leggi obbligate: gli effetti della perdita della sovranità finanziaria sulle fonti primarie*, M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituto parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" 2016*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituto parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del seminario annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" 2016*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 71 ss.
- ZANON N., *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.



## LIMITI FINANZIARI ALL'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

di Alberto Di Chiara\*

SOMMARIO 1. *Il dettato dell'art. 116, comma 3, Cost. e la Parte generale delle intese di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto del febbraio 2018.* – 2. *Alcune definizioni preliminari: spesa storica, costi standard, fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni.* – 3. *I nodi irrisolti dell'attuazione del federalismo fiscale e della definizione dei Lep.* – 4. *Problematiche aperte nell'attuazione del regionalismo differenziato.* – 5. *Alcune riflessioni conclusive.*

### 1. *Il dettato dell'art. 116, comma 3, Cost. e la Parte generale delle intese di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto del febbraio 2018*

Nell'ambito del regionalismo differenziato i profili finanziari rappresentano indubbiamente un settore meritevole di approfondimento. Ad oggi la causa del mancato raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni è da individuare principalmente nel disaccordo attorno a tali aspetti. Vi è di più: nel caso della Lombardia e del Veneto, la stessa richiesta di una maggiore autonomia differenziata sembra nascere sul piano politico da una insoddisfazione per la distribuzione delle risorse pubbliche tra lo Stato e le Regioni “più virtuose”, che genererebbe un cospicuo residuo fiscale a favore di queste ultime. Inoltre, il regionalismo differenziato rappresenterebbe la reazione da un lato alla ricentralizzazione delle decisioni in materia di finanza pubblica realizzatasi con la “legislazione della crisi” e, dall'altro, alla mancata attuazione del federalismo fiscale<sup>1</sup>.

Questo contributo si pone l'obiettivo di analizzare la Parte generale delle intese approvata nel febbraio 2018 e la bozza di legge quadro pubblicata nel novembre dell'anno successivo, cercando di definire i concetti propri della Scienza delle finanze rilevanti in quest'ambito, evidenziando le criticità emergenti dalle bozze di accordo in punto di finanziamento del regionalismo differenziato. In questa sede non sarà possibile analizzare gli attuali meccanismi di finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario, né lo stato di attuazione del c.d. federalismo fiscale, che verranno richiamati solo incidentalmente. Inoltre, l'analisi di profili macroeconomici quali il c.d. residuo fiscale o gli effetti della diversa distribuzione delle risorse a livello statale o regionale esulano dallo scopo di questo lavoro: volendo rimanere ancorati ad un approccio giuridico-costituzionale, qualora tali temi venissero affrontati si rinvierà a specifici contributi.

Il terzo comma dell'art. 116 Cost. individua il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. come limite all'attribuzione di forme e condizioni ulteriori di autonomia alle Regioni a statuto ordinario. È da notare come quest'ultima disposizione venga richiamata come *limite* e non come *contenuto* delle intese: rispetto a queste ultime la disposizione costituzionale citata non rappresenta soltanto un obiettivo o un principio ispiratore, ma un vero e proprio limite all'interno del quale esse potranno operare. Le risorse, in conformità all'art. 119, comma 4, Cost., dovranno seguire la devoluzione delle competenze, e non precederle, essendo attribuite per il finanziamento delle funzioni devolute. Da ciò discende che tali risorse debbano essere individuate in corrispondenza al trasferimento delle competenze, non potendo essere trasferite a prescindere<sup>2</sup>.

La Parte generale delle intese delinea in modo completamente omogeneo le modalità attraverso cui finanziare le competenze attribuite in base all'art. 116, comma 3, Cost. Più dettagliatamente, l'art. 5 della

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali nell'Università di Ferrara.

Contatto: [alberto.dichiara@unife.it](mailto:alberto.dichiara@unife.it)

<sup>1</sup> Cfr., M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, p. 32; C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?* in Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, p. 47 e ss. In particolare, l'ultimo A. sottolinea come la giurisprudenza costituzionale abbia sempre escluso che il residuo fiscale possa essere considerato come criterio specificativo dei criteri di cui all'art. 119 Cost. Cfr. C. cost., sentt. nn. 69/2016 e 83/2016.

<sup>2</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, p. 12.

Parte generale delle tre intese stabilisce i criteri che le Commissioni paritetiche dovranno seguire nell'attribuzione delle risorse:

1) nel primo anno successivo alla emanazione dei d.P.C.M. di trasferimento delle competenze queste ultime andrebbero finanziate sulla base della c.d. spesa storica sostenuta fino a quel momento dallo Stato nella Regione interessata;

2) entro l'anno successivo al trasferimento delle funzioni dovrebbero essere determinati i c.d. fabbisogni standard, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni;

3) qualora nei tre anni successivi ai d.P.C.M. di trasferimento sopra menzionati tali fabbisogni standard non siano stati determinati, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio di tali forme e condizioni particolari di autonomia non potrà essere inferiore al valore medio pro capite della spesa statale per l'esercizio delle funzioni stesse.

L'art. 5, comma 2, delle tre bozze chiarisce che dall'applicazione delle intese non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto attiene alle fonti di finanziamento delle competenze attribuite, secondo l'art. 5, comma 3, esse andrebbero individuate, conformemente all'art. 119, comma 4, Cost.: a) nella compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) tramite aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei tributi riferibile al territorio regionale.

Poi, di particolare rilevanza è la previsione contenuta nell'art. 5, comma 4, in forza della quale l'eventuale variazione di gettito maturata nel territorio regionale dei tributi di cui al comma 3 rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, in applicazione dei fabbisogni standard, è di competenza della Regione<sup>3</sup>.

## 2. Alcune definizioni preliminari: spesa storica, costi standard, fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni

Prima di addentrarsi nell'esame specifico della Parte generale delle intese, appare opportuno chiarire sinteticamente il significato di alcuni termini in esse contenuti, provenienti prevalentemente dalla Scienza delle finanze e, pertanto, meno familiari al giurista:

- Spesa storica: essa può essere definita come l'ammontare effettivamente speso da un determinato ente pubblico in un anno per l'offerta di servizi ai cittadini, senza tenere conto di altri fattori. Tale criterio comporta il ripiano da parte dello Stato del fabbisogno dichiarato da ogni ente in ordine alle proprie spese, senza alcuna valutazione circa il loro ammontare e il loro utilizzo: in sostanza, gli enti programmano la propria spesa imputando a bilancio di previsione un ammontare di spesa almeno pari (di solito superiore) a quello dell'anno precedente. A partire dagli anni '70 ciò ha comportato un aumento considerevole delle risorse trasferite, che ha prodotto a sua volta due ordini di conseguenze: da un lato ha garantito la copertura finanziaria della spesa pubblica locale e dei servizi pubblici sul territorio (sanità, istruzione e trasporti); dall'altro lato, tuttavia, ciò ha determinato un vantaggio per enti che spendevano di più e una penalizzazione per quelli più virtuosi. Tale meccanismo, poi, non prevedeva alcuna verifica sulla capacità di intervento o sui servizi dell'ente pubblico<sup>4</sup>. Tutto questo ha dato luogo, in ultima analisi, ad una serie di effetti negativi così riassumibili: 1) cristallizzazione delle differenze relative ai diversi enti, con particolare svantaggio per le aree rurali e i piccoli centri<sup>5</sup>; 2) finanziamento delle richieste degli enti territoriali attraverso *canali preferenziali* con il governo del momento<sup>6</sup>; 3) deresponsabilizzazione della classe politica a livello territoriale, in quanto libera di agire grazie alla copertura statale della spesa pubblica<sup>7</sup>.
- Fabbisogno standard: il fabbisogno standard stima statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici della popolazione

<sup>3</sup> Art. 5 della Parte generale delle Intese, disponibili sul sito <http://www.affariregionali.it/>.

<sup>4</sup> Cfr. D. PENNETTA, *Il federalismo fiscale*, CEDAM, Padova, 2010, p. 196 ss.

<sup>5</sup> Cfr. G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali*, CEDAM, 2001.

<sup>6</sup> Cfr. A. TURTURIELLO, *Atti del seminario "Federalismo fiscale, solido e cooperativo"*, Roma, 19 luglio 2007.

<sup>7</sup> Cfr. A. TARDIOLA, *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in *la Rivista delle politiche sociali*, n. 3/2008.

residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi. In altre parole, esso rappresenta il livello di spesa necessario ad erogare in modo adeguato i servizi rispetto alla funzione presa in esame. I fabbisogni standard esprimono il peso specifico di ogni ente locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e di offerta, il più possibile estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio spiegano i differenziali di costo e di bisogno sul territorio nazionale. Il fabbisogno standard complessivo di ogni Ente, quindi, non corrisponde ad un valore monetario ma ad un coefficiente di riparto tramite il quale viene suddivisa una parte del fondo di solidarietà comunale. La somma dei coefficienti di riparto dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario è pari ad 1<sup>8</sup>.

A livello internazionale sono note diverse metodologie per il calcolo dei fabbisogni standard: 1) spesa pro capite uniforme, in base alla quale i fabbisogni sono calcolati con riferimento alla consistenza della popolazione residente; 2) representative expenditure system (RES), in cui nel calcolo del fabbisogno si tiene conto di alcuni fattori – quali caratteristiche ambientali o elementi strutturali – elaborati sulla base di combinazioni lineari; 3) regression cost base approach (RCA), secondo cui il fabbisogno è determinato come valore atteso di una funzione di costo minimo stimata in base alla tecnica econometrica della regressione multipla, tenendo in particolare considerazione l'interazione tra la domanda e l'offerta. Dei tre criteri l'ultimo è sicuramente il più completo, ma richiede una massiccia quantità di dati: attualmente è quello maggiormente seguito a livello internazionale e, in Italia, da SOSE s.p.a.<sup>9</sup>.

- Costo standard: concetto proprio dell'Economia aziendale, rimanda al costo di produzione di un bene ottenuto ipotizzando condizioni operative normali. La nozione di costo standard appare tutt'altro che univoca: certamente non ci si riferisce ad un costo medio, ottenuto tramite elaborazioni statistiche. Si distingue tra costo standard ideale, che può essere raggiunto solo in condizioni teoriche o in circostanze ottimali, il quale riflette il miglior livello di efficienza tecnico-organizzativa raggiungibile, e il costo standard pratico, che si può verificare in concreto, in condizioni tecnico-organizzative realisticamente raggiungibili, con il normale svolgimento del processo aziendale. Nel caso del federalismo fiscale, il significato più corretto sembra corrispondere «ad una valutazione tecnica che un soggetto determinato ha titolo per considerare come appropriata».

Il riferimento al costo standard era stato adottato, inoltre, per l'assegnazione delle risorse nell'ambito del federalismo fiscale. Al fine di determinare, per ciascuna Regione, i limiti di spesa ammessi e coperti dai meccanismi di autofinanziamento, nonché i flussi perequativi, ossia i trasferimenti inter-regionali di risorse per ridurre le disparità tra i vari territori, dovute alla loro diversa capacità di produrre gettito e/o ai loro diversi bisogni di spesa, si dovrebbe fare riferimento non più alla spesa sostenuta negli anni precedenti (c.d. spesa storica) ma ad alcuni standard di prestazioni predeterminati.

- Livelli essenziali delle prestazioni: indicatori riferiti al godimento dei diritti civili e sociali che devono essere determinati e garantiti sul territorio nazionale, con la funzione di tutelare l'unità economica e la coesione sociale della Repubblica, rimuovere gli squilibri economici e sociali (federalismo solidaristico) e fornire indicazioni programmatiche cui le Regioni e gli enti locali devono attenersi nella redazione dei loro bilanci e nello svolgimento delle funzioni loro attribuite. I diritti di cittadinanza, la cui determinazione è competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, Cost., si traducono, per citare alcuni esempi, nel diritto di tutti i cittadini all'assistenza sanitaria e sociale, all'istruzione, alle prestazioni previdenziali per i lavoratori.

La locuzione «livelli essenziali» è concettualmente distinta da quella di «livelli minimi», che rimanda alla dottrina dei diritti finanziariamente condizionati, elaborata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>10</sup>, secondo la quale il contenuto dell'essenzialità si basa sull'ammontare delle risorse disponibili, stabilite le quali si può determinare l'entità minima di ogni prestazione che gli enti pubblici sono in grado di offrire

---

<sup>8</sup> Informazioni reperibili nei seguenti siti internet: [https://www.opencivitas.it/saperne-di-pi%C3%B9;https://temi.camera.it/leg17/post/fabbisogni\\_standard\\_e\\_capacit\\_fiscali-1](https://www.opencivitas.it/saperne-di-pi%C3%B9;https://temi.camera.it/leg17/post/fabbisogni_standard_e_capacit_fiscali-1).

<sup>9</sup> A. M. BARONI, *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali*, cit. 19.

<sup>10</sup> Cfr. C. cost., n. 445/1990.

e al di sotto della quale il diritto può ritenersi violato<sup>11</sup>. A tale orientamento si contrappone quell'accezione di livelli essenziali in forza della quale essi devono essere fissati in base ai bisogni dei singoli e della collettività, prescindendo dalla disponibilità finanziaria, che andrà determinata solo successivamente alla determinazione dei bisogni<sup>12</sup>.

I concetti sopra delineati non possono essere intesi isolatamente, prescindendo gli uni dagli altri, in quanto nella prospettiva di attuazione del federalismo fiscale dovrebbero relazionarsi in modo sistematico: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard dovrebbe procedere parallelamente, ai fini del superamento dell'assegnazione delle risorse in base al criterio della spesa storica. Se, da un lato, il fabbisogno indica ciò di cui necessita un determinato ente per garantire un certo servizio pubblico, dall'altro lato il costo standard indica quanto quel servizio dovrebbe costare: a loro volta, costi e fabbisogni standard dovrebbero collocarsi nella prospettiva della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>13</sup>.

### *3. I nodi irrisolti dell'attuazione del federalismo fiscale e della definizione dei Lep*

L'art. 117, comma 2, lett. m), introdotto con la legge cost. n. 3/2001, riserva alla potestà legislativa dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Tale concetto, che ha raggiunto la sua massima attuazione in ambito sanitario, emerse per la prima volta nella l. n. 833/1978, con la quale venne istituito il servizio sanitario nazionale<sup>14</sup>.

La l. n. 42/2009, tra i principi e criteri direttivi su cui dovrà basarsi l'attuazione dell'art. 119 Cost., individua anche la «determinazione del costo e del fabbisogno *standard* quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione»<sup>15</sup>.

È solo con la legge delega n. 42/2009 che, per la prima volta dalla revisione costituzionale del 2001, una legge dello Stato si pone l'obiettivo di attuare in modo organico la formula contenuta nella lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost.: la legge delega si basava sull'assunto secondo cui la determinazione dei Lep costituisce la premessa indispensabile ad ogni considerazione sull'assetto delle risorse. A conferma di ciò, si può notare come venga posto l'obiettivo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni unitamente alla determinazione di costi e fabbisogni standard.

La norma cardine, tra le tante dedicate ai Lep, era senza ombra di dubbio l'articolo 8 della l. n. 42/2009 secondo cui «Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione», i decreti legislativi di attuazione dovevano classificare le spese delle Regioni tra:

1. spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione: funzioni fondamentali e Lep verranno finanziati sulla base dei costi standard, collegati a fabbisogni standard in rapporto ai livelli essenziali delle prestazioni;
2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1): tali funzioni non saranno finanziate integralmente, ma tenendo conto della capacità fiscale per abitante con correttivi prodotti dai fondi perequativi. Tale modalità di finanziamento dovrebbe rendere maggiormente competitive

---

<sup>11</sup> A. M. BARONI, *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del cd. "federalismo fiscale" e spending review*, in *amministrazioneincammino.it*, 15 febbraio 2012, p. 5.

<sup>12</sup> Tale elaborazione è stata avanzata dalla Corte costituzionale in riferimento ai livelli essenziali di assistenza sanitaria con le sentenze n. 88/1979, n. 184/1986, n. 559/1987, n. 992 e n. 1011/1988, n. 307/1990. Cfr. A. M. BARONI, *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del cd. "federalismo fiscale" e spending review*, in *amministrazioneincammino.it*, 15 febbraio 2012, p. 5.

<sup>13</sup> Resoconto stenografico della seduta della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 21 marzo 2019, pag. 52.

<sup>14</sup> A. M. BARONI, *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali*, cit., 8 e ss.

<sup>15</sup> Art. 2, comma 2, lett. f), legge 5 maggio 2009, n. 42.



le Regioni in termini di efficienza e di qualità dell'amministrazione, in quanto i finanziamenti non avverranno più sulla base della spesa storica<sup>16</sup>.

In particolare, tra le spese comprese al punto numero 1 rientravano quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni. A norma dell'art. 8, comma 1, lett. b), le spese riconducibili ai Lep dovranno essere determinate non più in base alla spesa storica, bensì nel rispetto dei costi standard che dovranno essere definiti in riferimento ai suddetti livelli essenziali delle prestazioni e che andranno garantiti erogando le relative prestazioni in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale. I decreti dovranno definire le modalità in base alle quali le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese relative ai livelli essenziali «sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno ad essi corrispondente in una sola regione; nonché le eventuali modalità di intervento del fondo perequativo in caso di gettito tributario insufficiente»<sup>17</sup>. La lettera d) dispone, inoltre, che le spese derivanti da prestazioni collegate ai Lep sono finanziate mediante il gettito derivante da tributi propri derivati, dall'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote del fondo perequativo. Il finanziamento integrale dei livelli essenziali è previsto anche in riferimento alle regioni ad autonomia speciale<sup>18</sup>. È da notare come nessuna delle due bozze di intesa sottolinei tale differente modalità di finanziamento per le funzioni collegate ai Lep rispetto alle altre: solo una differenziazione tra il finanziamento delle prime rispetto alle seconde può mantenere intatto lo schema delineato dalla l. n. 42/2009<sup>19</sup>.

L'art. 9, dedicato alla disciplina del fondo perequativo, stabilisce che esso è chiamato a finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario all'integrale copertura delle spese necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni<sup>20</sup>.

Dalla legge delega emerge pertanto una *summa divisio* tra spese essenziali e spese libere: solamente per le prime, legate all'erogazione di prestazioni volte a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni, deve essere previsto il finanziamento integrale del fabbisogno standard, calcolato a partire dai costi standard<sup>21</sup>.

Per facilitare l'entrata a regime dei complessi meccanismi di finanziamento delle funzioni previste dalla legge (compreso il meccanismo che distingue il finanziamento per il tipo di spesa a seconda che sia connessa con i Lep), l'art. 22 prevedeva, ancora, interventi finanziati agli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 119<sup>22</sup> e riguardanti anche “*le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche*”.

La rilevanza della determinazione dei Lep ai fini dell'entrata a regime del federalismo fiscale era, infine, testimoniata dalla tempistica dettata dall'art. 2 della legge n. 42, a norma del quale nel termine di scadenza della delega doveva essere adottato un decreto legislativo di “determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20”. Per evitare che una rinnovata individuazione dei Lep nei tre settori di materie sopra indicate potesse determinare un eccessivo slittamento dei tempi di attuazione della delega, l'art. 20 n. 2 prevedeva che “Fino a loro nuova determinazione (...) si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni, già

---

<sup>16</sup> Cfr. D. PENNETTA, *Il federalismo fiscale*, cit., 198 e ss.

<sup>17</sup> Art. 8, comma 1, lett. g), legge 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>18</sup> Art. 27, legge 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>19</sup> S. PIPERNO, *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, in Atti del convegno “*Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*”, Milano, 8 ottobre 2019, p. 102.

<sup>20</sup> Art. 9, comma 1, lett. c), punto 1, legge 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>21</sup> A. M. BARONI, *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del cd. “federalismo fiscale” e spending review*, in *amministrazioneincammino.it*, 15 febbraio 2012.

<sup>22</sup> “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

fissati in base alla legislazione statale”. Apparentemente sembra trattarsi di una disposizione innocua: la sua portata è in realtà molto più consistente se si considera che, ad oggi, gli unici livelli essenziali compiutamente determinati sono quelli in materia sanitaria.

Dall’analisi delle norme sopra richiamate emerge che in relazione all’individuazione dei Lep la legge n. 42 del 2009 effettuava due scelte rilevanti:

1. in continuità con la legislazione precedente delimitava ai tre settori della sanità, assistenza e istruzione gli ambiti in cui individuare i Lep da garantire su tutto il territorio nazionale;
2. ugualmente in continuità con la legislazione precedente confermava i Lep allora individuati, sino a loro nuova determinazione.

La prima delle due scelte confermava indirizzi che, come già in altri sistemi federali, erano andati consolidandosi nel nostro Paese a partire dalla riforma sanitaria degli inizi degli anni novanta, secondo cui la questione dell’individuazione dei Lep nasceva contestualmente al decentramento di funzioni amministrative e non disgiuntamente da obiettivi di razionalizzazione ed efficienza della spesa pubblica.

La seconda scelta, probabilmente dettata da motivazioni di opportunità politica, destava e desta più di una perplessità. Infatti, in nessuno dei tre settori considerati l’individuazione dei Lep già operata dalla legislazione statale presentava caratteri adeguati a soddisfare le esigenze cui essi erano finalizzati. Per quest’ultimo motivo la l. n. 42/2009 delegava il governo ad adottare, entro 24 mesi, un decreto legislativo volto a determinare i costi e i fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.

Prendendo atto che questa delega non è mai stata esercitata, passiamo ad esporre alcune riflessioni conclusive sui Lep. È evidente, sulla scorta di quanto detto, che i Lep possono funzionare solo a due condizioni: devono essere veramente essenziali e devono essere effettivamente garantiti. Perciò va valutata positivamente (almeno nell’impianto della legge delega non mantenuto dai decreti legislativi di attuazione) la duplice prospettiva assunta dalla legge in questione che:

1) differenzia, come già visto, le spese per i Lep conferendo loro una priorità rispetto alle spese per le altre funzioni delle Regioni e degli enti territoriali;

2) vincola la garanzia dei Lep al loro fabbisogno standard (da stabilire in sede di attuazione) e il costo delle relative prestazioni al costo standard.

Rispetto alla prima prospettiva, è stata lamentata l’illegittimità costituzionale delle norme in cui essa si esplicita, poiché per l’art. 119 della Costituzione le risorse assegnate a norma dei primi tre commi agli enti territoriali di cui all’art. 114 devono risultare sufficienti a “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Pare in realtà trattarsi di una critica ingiustificata: la priorità di individuazione e copertura finanziaria dei Lep costituisce una sorta di pre-condizione per l’attuazione del federalismo fiscale, poiché la loro garanzia è l’unico argine possibile al tanto e paventato rischio di “*spaccare*” il Paese. Lo stesso art. 119, del resto, prevede esplicitamente due strumenti che vanno sistematicamente interpretati in questo contesto, ossia il fondo perequativo e la destinazione di risorse aggiuntive e interventi speciali da parte dello Stato. La perequazione costituisce il punto di equilibrio tra cittadinanza sociale e autonomie speciali, poiché essa non è funzionalizzata a colmare qualunque dislivello ma è unicamente diretta a evitare che a minori capacità fiscali dei settori corrisponda un livello insufficiente di prestazioni in materia di diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti dall’esercizio di alcune funzioni pubbliche da parte degli enti territoriali. Il secondo strumento è costituito dalla previsione di risorse aggiuntive di cui al quinto comma dell’art. 119 che sono, come noto, finalizzate a “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”.

Altra caratteristica importante relativa ai Lep emerge dall’art. 120 della Costituzione: l’intervento sostitutivo del Governo, infatti, trova tra le sue cause giustificative anche la “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Anche qui, come nel caso della perequazione, l’intervento mira a colmare non qualunque dislivello (che annullerebbe le possibilità differenziazione su cui si regge il Titolo V), bensì unicamente quelli che attentano all’ “unità” della Repubblica che se assume un valore ambiguo e non definibile in relazione alla sua dimensione “giuridica” si configura, invece, quale dimensione comprensibile e ragionevole in riferimento alla garanzia dei Lep.

Per tali motivazioni, la carente copertura finanziaria dei Lep determina non solo il venir meno di un teorico circolo virtuoso, quanto il prodursi di differenziazioni territoriali che non trovano il limite della cittadinanza sociale. La mancanza di garanzia dei Lep, in altri termini, incide direttamente sull'eguaglianza sostanziale, cioè sulla garanzia della a-territorialità nella fruizione dei diritti sociali<sup>23</sup>.

Nella medesima prospettiva non c'è dubbio che l'aver introdotto nella legge n. 42 l'associazione tra garanzia dei Lep al loro costo standard dovrebbe potenziare la loro effettività: a risorse economiche uguali o decrescenti (cioè senza aumento di spesa pubblica), è evidente che solo limitando e rendendo più efficiente il costo delle prestazioni è possibile garantirne l'universalità.

#### *4. Alcune problematiche aperte sul fronte finanziario nell'attuazione del regionalismo differenziato ed un loro parziale superamento nelle bozze di legge quadro del novembre 2019*

La richiesta di forme e condizioni ulteriori di autonomia da parte di alcune Regioni, in particolare di Veneto e Lombardia, sembra motivata da ragioni di redistribuzione ed efficienza delle risorse pubbliche: ciò, tuttavia, non trova riscontro nella motivazione formale contenuta nella Parte generale delle intese, le quali si limitano ad affermare che «L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo». Una prima criticità è rinvenibile proprio nella motivazione carente alla base delle richieste regionali, che avrebbe meritato un maggiore approfondimento, tenuto conto del fatto che, attualmente, molte altre Regioni hanno avviato l'iter di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Come si è avuto modo di sottolineare, le richieste di Veneto e Lombardia muovono da una sostanziale insoddisfazione per la redistribuzione interregionale delle risorse pubbliche<sup>24</sup>: pur non essendo questa la sede più opportuna in cui affrontare compiutamente un tema così complesso, il regionalismo differenziato diverrebbe, in quella prospettiva, lo strumento per attribuire ai territori maggiori quote di tributi erariali. Nonostante la scomparsa dalla Parte generale del riferimento ai c.d. "residui fiscali", ossia la differenza tra l'ammontare dei tributi riscossi ed il livello della spesa pubblica in una Regione, è opportuno evidenziare come la dimensione territoriale non sia mai stata considerata rilevante dalla Scienza delle finanze per i programmi di spesa pubblica e di prelievo fiscale che, al contrario, fanno solitamente riferimento agli individui, alle imprese ed alle famiglie. Il residuo fiscale, pertanto, altro non è che il frutto della redistribuzione personale realizzata dall'intervento pubblico e dalla collocazione non uniforme di individui ed imprese sul territorio nazionale: in un sistema, quale è il nostro, in cui vigono da un lato i principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale e, dall'altro, di progressività nell'imposizione fiscale, è del tutto logico che operi una redistribuzione delle risorse pubbliche tra i cittadini singolarmente intesi e, a seconda della loro collocazione geografica, anche tra i territori. D'altra parte, la tutela dei diritti fondamentali e le prestazioni richieste al potere pubblico per la loro garanzia postulano un rapporto tra lo Stato nel suo complesso ed i singoli cittadini, rimanendo estranea a questa relazione la dimensione territoriale<sup>25</sup>. Va sottolineato, poi, che tale pretesa si sarebbe posta in contrasto con i principi dell'art. 119 Cost., che riconosce un ruolo centrale alla perequazione, sebbene il relativo fondo non abbia ancora trovato attuazione<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Lo dimostra il settore dell'istruzione: qui l'assenza di Lep è foriera di politiche regionali assai diversificate sul terreno del diritto allo studio che individuano livelli di garanzia disomogenei per l'accesso al sistema dell'istruzione.

<sup>24</sup> Anche questo aspetto è tutt'altro che pacifico tra gli economisti: si vedano l'audizione del prof. Cerea di fronte alla Commissione bicamerale per la questioni regionali svoltasi il 1 aprile 2019, p. 5-15, nonché la relazione allegata e trasmessa alla Commissione; e l'audizione del prof. Giannola, Presidente della Svimez, nella medesima occasione della precedente, p. 38-41.

Si veda, poi, l'intervento del prof. Bianchi "Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista", pubblicato su Astrid al link [www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019\\_04\\_09\\_nota\\_regionalismo.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019_04_09_nota_regionalismo.pdf).

<sup>25</sup> Cfr. A. ZANARDI, *Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica*, relazione al Seminario SVIMEZ «Il regionalismo differenziato. Riflessioni sui profili istituzionali del processo di attuazione», svoltosi a Roma il 7 maggio 2019. Presentazione disponibile tramite il link [http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019\\_05\\_07\\_seminario\\_zanardi\\_slides.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019_05_07_seminario_zanardi_slides.pdf).

<sup>26</sup> M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali*, cit., p. 36.

Come si è avuto modo di sottolineare, le risorse per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbero essere determinate da un'apposita Commissione paritetica. Più dettagliatamente, ad essa spetterebbe il compito di:

a) (art. 3.2) determinare «*le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II.*»

b) determinare «*i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali*» che il Governo deve trasferire alla regione tramite d.P.C.M. che saranno sottoposti al parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari (art. 4.1). Si noti che l'art. 4, che intitola «*Competenze legislative e amministrative attribuite*», chiude disponendo che «*i provvedimenti di determinazione delle risorse determinano la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative*».

c) determinare «*le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate ai sensi della presente intesa*» (art. 5.1)

Tale organo, modellato sulla falsariga delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni Speciali, approvati con legge costituzionale e non, come nel caso di specie, con legge ordinaria, è composto da diciotto membri, nominati in pari numero dal Ministero per gli Affari regionali e dalla Giunta regionale. È da notare che i componenti delle Commissioni paritetiche regionali venivano nominati dal Governo in sede collegiale e, dall'altro lato, dal Consiglio regionale: la costruzione delineata nella Parte generale delle intese sposta il baricentro di riferimento delle Commissioni al di fuori degli organi politici di vertice<sup>27</sup>.

Con riferimento alle risorse, preme sottolineare come, in sede di audizione parlamentare, l'ex Ministro dell'Economia Tria avesse dichiarato che l'impatto del regionalismo differenziato sulla finanza pubblica al momento non è quantificabile e che lo sarà soltanto con l'emanazione dei d.P.C.M. di cui all'art. 4 della Parte generale<sup>28</sup>: è quanto meno discutibile che le Camere, sede della rappresentanza politica e della sovranità nazionale, nel momento in cui saranno chiamate a votare il disegno di legge che recepisce le intese non siano nella condizione di conoscere l'impatto finanziario di tale misura.

Nella prima fase di attuazione del regionalismo differenziato non sembrano porsi particolari problemi di copertura finanziaria: il riferimento alla spesa storica implica che alle Regioni verranno trasferite risorse pari a quelle che lo Stato ha speso sino a quel momento in quegli specifici ambiti. Anche questa scelta, tuttavia, non è priva di inconvenienti, in quanto la spesa storica rischia di perpetrare inefficienze e diseguaglianze radicate nel tempo. Un impatto significativo sulla finanza pubblica potrebbe prodursi qualora, in mancanza della definizione dei Lep e dei costi e fabbisogni standard, si ricorresse al criterio della spesa media pro capite a livello nazionale: in primo luogo ciò rischia di porsi in contrasto con le logiche dell'autonomia che, in quanto tale, presuppone una valorizzazione delle differenze e non una omogeneizzazione dei livelli di spesa; in secondo luogo, qualora, come effettivamente pare, le tre Regioni interessate spendessero in quelle materie meno della media pro capite nazionale, l'attribuzione di risorse pari a quest'ultimo livello si tradurrebbe in un aumento di spesa le cui coperture sono tutt'altro che note. Si consideri, ad esempio, l'istruzione, che rappresenta senza dubbio la più onerosa dal punto di vista finanziario tra le materie oggetto della trattativa tra Stato e Regioni: la Lombardia e il Veneto hanno chiesto il trasferimento delle competenze piene, compresa quella sul personale che da solo copre il 90% del conto totale. L'Emilia Romagna, dal canto suo, sembra puntare soprattutto a maggiori poteri su aspetti come l'organizzazione della rete scolastica, la formazione professionale o il diritto allo studio. Secondo i numeri della Ragioneria Generale, lo Stato spende per l'istruzione 463 euro per ogni lombardo e 483 per ogni veneto (in Emilia Romagna il pro capite si ferma a 470). La media nazionale, invece, è a 537 euro, spinta in alto soprattutto da Sardegna (788 euro), Calabria (710), Basilicata (702) e Campania (671). Per garantire anche a Lombardia e Veneto la somma di 537 euro pro capite, serve esattamente un miliardo di euro in più. Lo stesso accade per ambiente e beni culturali, che in Lombardia valgono 16 euro a testa di

---

<sup>27</sup> Cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *la Costituzione.info*, 26 marzo 2019.

<sup>28</sup> Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria di fronte alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, svoltasi il 18 aprile 2019, p. 7 e ss.

spesa statale, in Veneto 32 e nella media italiana 40, in quel caso il conto aggiuntivo vale 270 milioni: la Parte generale delle intese nulla dice sulla copertura della spesa aggiuntiva che ne deriverebbe<sup>29</sup>.

Come specificato anche dall'Appunto per il Presidente del Consiglio redatto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi di Palazzo Chigi, l'allineamento della spesa pubblica nelle Regioni ad autonomia differenziata alla media pro capite nazionale produrrebbe una violazione dell'art. 116, comma 3, nella parte in cui richiama il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. con particolare riferimento alla perequazione territoriale, ponendo a rischio anche il rispetto del principio di equilibrio di bilancio enucleato dall'art. 81 Cost.<sup>30</sup>.

Alla luce dell'assetto sopra delineato, non sembrano condivisibili le affermazioni allarmiste di coloro che vedono nel regionalismo differenziato un attentato all'unità dello Stato e alla garanzia dei diritti sociali<sup>31</sup>: finché le nuove competenze verranno finanziate tramite il criterio della c.d. spesa storica nulla cambierebbe per le altre Regioni. Pertanto, non si produrrebbe alcun effetto sulle diseguglianze esistenti nella distribuzione delle risorse e nella garanzia dei diritti sociali, in quanto ciò prescinde dall'attuazione dell'autonomia differenziata, dipendendo, piuttosto, dalla persistente mancata attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>32</sup>. Al contrario, l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. m, richiamata dalla Parte generale delle intese, rappresenta una tappa fondamentale per la garanzia dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale. Le criticità potrebbero insorgere qualora, decorsi tre anni dall'adozione dei d.P.C.M. di trasferimento delle funzioni, non siano stati fissati i Lep, poiché a quel punto le competenze aggiuntive verrebbero finanziate, come si è detto, ricorrendo al criterio della spesa media pro capite a livello nazionale. In mancanza di ulteriori specificazioni circa la copertura dei maggiori costi che potrebbero derivarne, i timori di tagli a danno delle altre Regioni sembrano giustificati. Inoltre, le altre Regioni potrebbero potenzialmente trarre beneficio dalla devoluzione di competenze alle tre Regioni richiedenti, in quanto da un lato potrebbero diminuire i trasferimenti a queste ultime grazie ad una gestione efficiente delle risorse e, dall'altro, potrebbero quindi aumentare le risorse da destinare alle prime.<sup>33</sup>

Altro aspetto critico da segnalare è l'assenza di riferimenti alla l. n. 42/2009: posto che l'art. 116, comma 3, Cost., menziona esplicitamente l'art. 119 Cost., di cui tale legge avrebbe dovuto costituire l'attuazione, avrebbe meritato maggiore approfondimento il modo in cui il legislatore intende coniugare il regionalismo differenziato con l'inattuato federalismo fiscale, posto che il quadro entro cui deve muoversi l'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., è quello delineato dall'art. 119 Cost.

Per quanto riguarda la mancata definizione dei Lep, la cui importanza è stata più volte sottolineata anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>34</sup>, l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. m) prescinde dal regionalismo differenziato, essendo imposta dal dettato costituzionale: è il terzo comma dell'art. 116, come noto, a richiamare l'art. 119 Cost. come limite all'attuazione del regionalismo differenziato. Quest'ultima disposizione prevede, al quarto comma, l'introduzione di un fondo perequativo «per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; il comma 5 stabilisce che le risorse individuate in base ai commi precedenti – incluse quelle destinate al fondo perequativo – servono a finanziare le funzioni attribuite ai differenti livelli di governo; infine, in base al sesto comma, lo Stato «destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». È la legge n. 42 del 2009, in sede di attuazione dell'art. 119 Cost., a chiarire il significato della disposizione costituzionale: in particolare, l'art. 9, dedicato alla disciplina del fondo perequativo, previsto dal comma 4, stabilisce che esso è chiamato a finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario all'integrale copertura delle spese necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati. L'art 8 della stessa legge, nel delineare le tipologie di spese di

---

<sup>29</sup> Fonte: [http://www.ilssole24ore.com/art/scuola/2019-02-14/scuola-1-miliardo-piu-milano-e-veneziam-183520.php?uuid=ABSFnRUB&refresh\\_ce=1](http://www.ilssole24ore.com/art/scuola/2019-02-14/scuola-1-miliardo-piu-milano-e-veneziam-183520.php?uuid=ABSFnRUB&refresh_ce=1)

<sup>30</sup> Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, redatto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, disponibile al link: <https://www.roars.it/online/ecco-il-dossier-di-palazzo-chigi-che-smonta-la-secessione-dei-ricchi/>.

<sup>31</sup> R. BIN, *La secessione dei ricchi è una fake news*, in *laCostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

<sup>32</sup> M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali*, cit., p. 37.

<sup>33</sup> M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali*, cit., p. 38.

<sup>34</sup> Cfr. C. cost., sentt. nn. 169/2017 e 197/2019.

competenza delle Regioni, distingue i livelli essenziali delle prestazioni – da finanziare integralmente sulla base di costi e fabbisogni standard – rispetto a tutte le altre spese: in questo quadro normativo, è evidente come il tema dei Lep e dei costi e fabbisogni standard non possa essere disgiunto dal regionalismo differenziato, perché è lo stesso art. 116, comma 3, Cost. a imporre il collegamento con l'art. 119 Cost e, di conseguenza, con l'attuazione di quest'ultimo<sup>35</sup>.

Nel caso delle tre Regioni promotrici del processo di autonomia differenziata non sembra porsi a prima vista un problema di garanzia dei Lep: tuttavia, nel momento in cui viene attribuita maggiore autonomia in materie quali, ad esempio, la scuola, è evidente che debba essere garantito un livello minimo di uniformità sul territorio nazionale; d'altra parte, ciò è ancor più vero quando il percorso dell'autonomia differenziata viene avviato anche da Regioni che, notoriamente, nell'erogazione dei servizi pubblici non vantano il grado di efficienza di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto.

Qualora si addivenisse alla fissazione dei Lep, è essenziale che si tengano comunque in considerazione le specificità territoriali, demografiche e socioeconomiche delle diverse aree del Paese: un procedimento accentrato di definizione dei parametri sui quali impostare Lep, costi e fabbisogni standard rischia di frustrare le ragioni dell'autonomia e la necessaria differenziazione alla base di quest'ultima.

Tali perplessità sembrano essere state in parte superate dalla bozza di legge quadro pubblicata nel novembre 2019, avente ad oggetto i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (art. 1) e le Modalità di definizione dei Lep (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e degli obiettivi di servizio (art. 2). Le principali novità contenute in tale atto possono così essere sintetizzate:

- Art. 1, comma 1, lett. e): «qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente». In questo modo, qualora non vengano determinati Lep e fabbisogni standard entro 12 mesi, le competenze trasferite verranno finanziate attraverso il ricorso al criterio della spesa storica. Tale previsione accantona quindi la spesa media nazionale quale criterio di riparto delle risorse e, almeno su questo punto, supera le perplessità suscitate dal criterio sopra esaminato, pur rimanendo invariati i dubbi che si accompagnano anche a tale scelta, come evidenziato *supra*.
- Art. 1, comma 1, lett. f): «ai fini del coordinamento della finanza pubblica, previsione della facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale». La previsione in esame sembra diretta a ribadire la sussistenza del dovere di solidarietà economico-finanziaria anche in capo alle Regioni che hanno percorso la strada del regionalismo differenziato.
- L'art. 1, comma 1, lett. c), afferma la necessità di raggiungere l'obiettivo di una garantire i livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera a) del medesimo comma anche attraverso lo strumento della perequazione infrastrutturale, di cui si dovrà tenere conto in sede di riparto delle risorse per le infrastrutture.
- L'art. 1, comma 2, prevede stabilisce che l'accordo tra lo Stato e la Regione interessata venga trasmesso da parte del Ministro per gli Affari regionali al Parlamento, per l'espressione del parere della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle altre Commissioni competenti per materia, le quali devono esprimersi entro 60 giorni dalla trasmissione dell'accordo.
- L'art. 1, comma 4, prevede, infine, che lo Stato e la Regione sottopongano l'intesa a verifica al termine del decimo anno successivo alla sua entrata in vigore o nel più breve termine indicato in quest'ultima, pur potendo entrambe le parti assumere l'iniziativa per la revisione dell'intesa stessa.

---

<sup>35</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza*, cit., 44 e ss.

## 5. Alcuni interrogativi conclusivi

Alla luce di quanto evidenziato in queste pagine, sembra opportuno evidenziare alcuni spunti critici derivanti principalmente dall'analisi della bozza di intesa del febbraio 2018, in parte risolti dalla bozza di legge quadro del novembre successivo:

- Sulla composizione delle Commissioni paritetiche, come si è avuto modo di evidenziare essa dovrebbe coinvolgere gli organi di vertice politico, dal punto di vista del Governo nella sua dimensione collegiale e da quello dei Consigli regionali, in modo simile a quanto avvenuto con le Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali;
- È forse necessario che le risorse finanziarie vengano individuate contestualmente all'approvazione della legge che recepisce le intese, coinvolgendo la Ragioneria Generale dello Stato o l'Ufficio parlamentare di bilancio, in modo che il Parlamento possa esprimersi compiutamente sulla loro allocazione? Sulla scorta di quanto già evidenziato, il finanziamento delle competenze ulteriori non pare possa avvenire facendo riferimento alla spesa media pro capite: sarebbe preferibile individuare nella minor somma tra il costo storico ed il valore medio nazionale pro capite della spesa statale il criterio per il finanziamento delle funzioni oggetto di trasferimento, nell'ipotesi in cui, decorsi tre anni dalla entrata in vigore dei d.P.C.M. non siano stati definiti i fabbisogni standard? Qualora si addivenisse alla individuazione di questi ultimi, essi potrebbero andare a sostituire i criteri sopra indicati in ogni Regione, ivi incluse quelle che abbiano ottenuto l'autonomia differenziata. Tale problematica pare essere stata superata dalla bozza di legge quadro del novembre 2019, attualmente non ancora presentata alle Camere, né recepita dagli accordi tra Stato e Regioni.

Con riferimento alla scelta del d.P.C.M. occorre tenere presente che l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica sono materie che l'art. 117 assegna alla competenza *legislativa* (rispettivamente esclusiva e concorrente) dello Stato: la scelta del d.P.C.M. quale fonte in grado di incidere in ambiti riservati alla disciplina di fonti primarie solleva non pochi dubbi circa il rispetto del dettato costituzionale, essendo preferibile, se proprio di atto normativo del Governo dovrà trattarsi, che il Parlamento conferisca una delega legislativa tramite la quale verranno emanati decreti legislativi;

- L'Italia vanta oggi un grado di spesa pubblica centralizzata tra i più alti in Europa, nonostante la forma di Stato regionale che la caratterizza<sup>36</sup>: per tale ragione, sul fronte finanziario la reale posta in gioco sembra essere la piena attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119, ad oggi ancora incompleta, come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale<sup>37</sup>: l'attribuzione di risorse in conseguenza dell'autonomia differenziata non può essere lo strumento per ovviare il mancato compimento del federalismo fiscale.

Parimenti, è opportuno evidenziare come ad oggi le Regioni a Statuto ordinario non abbiano esercitato alcune competenze attribuite in via residuale di importanza strategica dal punto di vista economico: si pensi, ad esempio, alle deludenti performance delle politiche attive del mercato del lavoro, per le quali nessuna Regione ha mai presentato un piano straordinario tramite il quale eventualmente avviare una trattativa con lo Stato circa le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite alla Regione proponente.

In termini più generali, le tre Regioni sembrano preoccupate soltanto della corrispondenza tra ulteriori competenze devolute e correlate risorse finanziarie. Ciò si traduce da un lato in una mancata valorizzazione dell'autonomia tributaria e, dall'altro, in una mera richiesta di compartecipazione a tributi statali: la valorizzazione della potestà impositiva potrebbe rappresentare un elemento di originalità sulla strada del regionalismo differenziato, in quanto diretta ad una maggiore responsabilità politica, che costituisce la cifra dell'aspirazione di quei territori che ritengono di poter sostenere alcune funzioni in modo più efficiente di quanto avvenga nell'assetto attuale<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. slide n. 1 della relazione del prof. Cerea trasmessa alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, in occasione dell'audizione tenutasi il 1 aprile 2019. In particolare, l'Italia vanterebbe un livello di spesa pubblica centralizzata pari al 29% contro una media europea del 26%: la Francia, Stato notoriamente centralista, si attesta al 23%.

<sup>37</sup> Cfr. C. cost., sentt. nn. 273/2013, 188/2016, 275/2016, 169/2017.

<sup>38</sup> C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza*, cit., p. 51 e ss.

- Il procedimento di definizione dei costi e fabbisogni standard postula un dialogo con le Regioni e gli enti locali che, secondo l'impianto dell'art. 119 Cost. e della l. n. 42/2009, dovrebbero essere i principali erogatori di servizi pubblici e, conseguentemente, i maggiori centri di spesa. Alla luce di ciò, sembrerebbe necessario individuare un organo rappresentativo delle autonomie territoriali, quale il Senato delle Regioni o, quanto meno, della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata<sup>39</sup>, che possa fungere da sede di raccordo con lo Stato centrale. La previsione di un parere obbligatorio (ma non vincolante) contenuta nell'art. 4, comma 2, della bozza di legge quadro del novembre 2019, sull'accordo tra lo Stato e le Regioni da parte delle Commissioni parlamentari competenti appare senza dubbio un passo in avanti nella direzione di un maggiore coinvolgimento del Parlamento nel procedimento decisionale che porta all'approvazione delle intese.

---

<sup>39</sup> Art. 11, l. cost., n. 3/2003.



## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- BALBONI E., *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *forumcostituzionale.it*, *Rassegna* n. 2/2019;
- BARONI A. M., *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, attuazione del cd. “federalismo fiscale” e spending review*, in *amministrazioneincammino.it*, 15 febbraio 2012;
- BARTOLI G., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in *Amministrazione in cammino*, n. 4/2010;
- BELLETTI M., *La differenziazione in Emilia Romagna tra rispetto dell’equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019;
- BIN R., *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, in *la Costituzione.info*, 26 marzo 2019;
- BIN R., *La secessione dei ricchi è una fake news*, in *laCostituzione.info*, 16 febbraio 2019;
- BUZZACCHI C., *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?* in Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019;
- CATELANI E., *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbio legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018;
- CECCHETTI M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte Seconda della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale*, in *federalismi.it*, n. 24/2012;
- GALLO F., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rassegna tributaria*, n. 2/2019;
- GALLO F., *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, n. 10/2018;
- JORIO E., *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d’autore*, in *Astrid*, 27 maggio 2010;
- JORIO E., *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in *federalismi.it*, n. 12/2010;
- MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 4/2017;
- MONTE D., *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3, Cost. conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019;
- OLIVETTI M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019;
- OLIVIERI PENNESI S., *Fabbisogni e costi standard cardini del federalismo fiscale sostenibile*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1/2011;
- PALLANTE F., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, n. 6/2019;
- PAPPANO D., *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, n. 2/2016;
- PENNETTA D., *Il federalismo fiscale*, CEDAM, Padova, 2010;
- PIPERNO S., *Regionalismo asimmetrico e relazioni tra livelli di governo: profili economici e di finanza pubblica*, in Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019;
- RANCI ORTIGOSA E. (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, Prospettive sociali editore, 2008;
- RIVOSECCHI G., *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n. 8/2011;

- TARDIOLA A., *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in *la Rivista delle Politiche sociali*, n. 3 /2008;
- TARDIOLA A., *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in *la Rivista delle politiche sociali*, n. 3/2008;
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Gruppo di Pisa*, fasc. 3/2012;
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 18/2018;
- VIMERCATI B., *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017;
- VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008;
- ZANARDI A., *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, relazione al convegno *Autonomia regionali: specialità e differenziazioni – Tavola rotonda “Le autonomie regionali speciali: ragioni e condizioni”*, Roma, Palazzo Altieri, 27 giugno 2017.

#### SITOGRAFIA

<http://www.affariregionali.it/>

[http://scuola24.ilsole24ore.com/art/scuola/2019-02-14/scuola-1-miliardo-piu-milano-e-veneziam-183520.php?uuid=ABSFnRUB&refresh\\_ce=1](http://scuola24.ilsole24ore.com/art/scuola/2019-02-14/scuola-1-miliardo-piu-milano-e-veneziam-183520.php?uuid=ABSFnRUB&refresh_ce=1)

<https://www.roars.it/online/ecco-il-dossier-di-palazzo-chigi-che-smonta-la-secessione-dei-ricchi/>

[http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019\\_05\\_07\\_seminario\\_zanardi\\_slides.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019_05_07_seminario_zanardi_slides.pdf)

<https://www.opencivitas.it/saperne-di-pi%C3%B9;>

[https://temi.camera.it/leg17/post/fabbisogni\\_standard\\_e\\_capacit\\_fiscali-1](https://temi.camera.it/leg17/post/fabbisogni_standard_e_capacit_fiscali-1)

[http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019\\_04\\_09\\_nota\\_regionalismo.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019_04_09_nota_regionalismo.pdf)

[http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019\\_05\\_07\\_seminario\\_zanardi\\_slides.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/2019/2019_05_07_seminario_zanardi_slides.pdf).