



Rivista N°: 4/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 26/10/2020

AUTORE: Antonio D'Atena\*

## A PROPOSITO DELLA “CLAUSOLA DI ASIMMETRIA” (ART. 116 U.C. COST.)\*\*

*Sommario: 1. Il compromesso alla base della clausola di asimmetria. – 2. La doppia ispirazione dell'originaria disciplina costituzionale e della riforma del tit. V Cost. – 3. L'attuazione della riforma: la fase dell'omologazione e quella della differenziazione. – 4. La clausola di asimmetria. – 4.1. La sfera soggettiva di applicazione. – 4.2. Il procedimento: a) l'intesa e la legge. – 4.3. Segue: b) il ruolo del Parlamento. – 4.4. La riserva d'assemblea e il carattere “forte” dell'intesa. – 5. Le successive modificazioni della legge, previa intesa. – 6. Le materie e la pretesa che il contenuto dell'intesa possa essere limitato in via legislativa ordinaria.*

### 1. Il compromesso alla base della clausola di asimmetria:

La clausola di asimmetria<sup>1</sup> di cui all'articolo 116, ultimo comma, Cost. costituisce un elemento essenziale del difficile compromesso che si raggiunse, in sede di riforma del tit. V Cost., per conciliare il mantenimento delle Regioni ad autonomia speciale con la riforma del titolo quinto.

Un primo problema era quello della compatibilità del rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative con il mantenimento delle autonomie speciali. Già ai tempi del progetto licenziato dalla Commissione De Mita-Lotti<sup>2</sup> era stata avanzata la tesi secondo cui, una volta deliberato il rovesciamento dell'enumerazione delle materie di competenza regionale, il mantenimento delle autonomie speciali avrebbe perduto gran parte

---

\* Emerito di diritto costituzionale nell'Università di Roma “Tor Vergata”.

\*\* Questo lavoro è destinato agli Scritti in onore di Fulco Lanchester. Esso trae origine dalla relazione finale al Convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Messina, 16 e 17 dicembre 2019. Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

<sup>1</sup> La qualificazione del dispositivo di cui all'articolo 116, ultimo comma, come “clausola di asimmetria” è ormai saldamente acquisita al lessico costituzionalistico italiano. V., ad es., MANGIAMELI, *Le Regioni ad autonomia speciale* (2006), ora in *Id.*, *Letture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino 2011, 107.

<sup>2</sup> Tale progetto (AC 3597 – AS 1785) venne presentato dalla Commissione ai Presidenti delle due Camere l'11 gennaio 1994.

del suo significato<sup>3</sup>. Tra l'altro, esso avrebbe fatto correre, agli enti che ne godevano, il rischio di una condizione peggiore: il rischio, cioè, di rimanere rinchiusi entro la gabbia delle competenze enumerate, previste dai singoli statuti<sup>4</sup>. E questo – si badi – proprio nel momento in cui alle Regioni ad autonomia ordinaria si apriva lo spazio amplissimo della competenza residuale. Inoltre, si notava che, non casualmente, negli ordinamenti da cui il rovesciamento dell'enumerazione è stato mutuato – gli ordinamenti di tipo federale – non sussistessero, con riferimento alle attribuzioni degli enti sub-statali, significative forme di specialità

È noto, tuttavia, che questa ipotesi drastica non è mai stata presa in seria considerazione dalle forze politiche: sia per il rilievo che i partiti autonomistici presenti nel Parlamento nazionale tradizionalmente rivestono ai fini del sostegno alle maggioranze che si avvicendano al governo del Paese, sia – e forse soprattutto – per il timore dei costi politici che, in sede elettorale, sarebbero conseguiti alla soppressione delle autonomie speciali. Le cui popolazioni non avrebbero gradito la “normalizzazione”.

Il mantenimento di tali autonomie, e specialmente la conservazione del “privilegio finanziario” che ad esse si accompagnava<sup>5</sup>, si poneva, tuttavia, in forte tensione con la condizione delle Regioni ordinarie a più elevato reddito, le quali, con il gettito fiscale prodotto nel loro territorio, si trovavano a finanziare un benessere (misurabile in termini di spesa pubblica *pro capite*), da cui i propri cittadini erano (e sono) esclusi.

Questa condizione di disagio si manifestava, in termini di paradigmatica evidenza, nella Regione Veneto, trattandosi di una Regione ordinaria, prevalentemente confinante con Regioni ad autonomia speciale: il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia. Non sembra, del resto, casuale che, durante i lavori preparatori della riforma, un impulso fondamentale alla creazione del congegno contemplato dall'art. 116, u.c., Cost. lo abbia dato l'on. Gianclaudio Bressa, il quale aveva esordito in politica come sindaco di Belluno, né che, nello stesso senso, si sia allora impegnato anche un altro veneto: l'on. Marco Boato.

Non è necessario richiamare nei dettagli i termini del compromesso raggiunto per conciliare le diverse esigenze, in reciproca tensione. Ai nostri fini, è sufficiente ricordare che, per scongiurare la condizione competenziale peggiore delle (conservate) autonomie speciali, è stata creata la clausola di equiparazione (o di maggior favore) di cui all'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, mentre, per dare una risposta alle esigenze delle Regioni ordinarie a più elevato gettito fiscale, si è elaborata la clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.

---

<sup>3</sup> D'ATENA, *Intervento*, in SANTANTONIO (a cura di), *Forme di Stato ed ordinamento regionale*, Roma, Istituto di Studi sulle Regioni del CNR, 1993, 23 s.; RUGGERI, *Intervento*, *ivi*, 96 s.; DE MARTIN, *Intervento*, *ibidem*, 109.

<sup>4</sup> Per questa osservazione, con riferimento alla disciplina risultante dalla l. cost. n. 3/2001, sia consentito il rinvio a D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino 2019, 272.

<sup>5</sup> Di autentico “privilegio finanziario” delle autonomie speciali parla ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000. Per una diversa valutazione: CEREÀ, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo fra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano 2013; MARCANTONINI, BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma 2013.

## 2. La doppia ispirazione dell'originaria disciplina costituzionale e della riforma del tit. V Cost.

Per rendersi conto della complessità dei problemi con cui la maggioranza dell'epoca si è trovata a confrontarsi, basta richiamare i lavori dell'Assemblea costituente. Nella quale, a quanti contrastavano in modo reciso la regionalizzazione del paese<sup>6</sup>, si contrapponevano i regionalisti, che, tuttavia, accoglievano modelli diversi<sup>7</sup>. Tra l'altro non era neppure assente l'ipotesi, in qualche misura anticipatrice dell'attuale articolo 116, terzo comma, di consentire, a Regioni diverse da quelle per le quali si proponeva il riconoscimento dell'autonomia speciale, "la possibilità di domandare uno speciale trattamento"<sup>8</sup>.

All'accordo raggiunto non è rimasta estranea la circostanza che in epoca preconstituzionale si fossero riconosciuti quattro, più o meno compiuti, regimi proto-regionali<sup>9</sup>. Esso ha, inoltre, costituito il compromesso tra due distinti modelli istituzionali: da un lato, il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica, dall'altro, il federalismo mitteleuropeo (soprattutto weimariano). Il primo, che trova nell'asimmetria il proprio tratto distintivo, ha ricevuto applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale; il secondo, connotato dalla simmetria, ha, invece, ispirato la creazione dell'autonomia regionale ordinaria<sup>10</sup>.

Quello che va sottolineato è che i due modelli non hanno esaurito la propria forza d'attrazione nella fase costituente. Essi, infatti, hanno ispirato anche la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, nella quale – se ci si vuole esprimere così – le dosi di Spagna e di Germania, non solo sono state mantenute, ma sono aumentate<sup>11</sup>. Tra i due modelli, inoltre, si sono realizzate forme di contaminazione, per l'innanzi impensabili.

---

<sup>6</sup> In questa sede è sufficiente ricordare, le posizioni espresse dagli on. Abozzi, Nitti e, Rubilli.

<sup>7</sup> Si pensi – ad es. – alla domanda che si poneva l'on. Ambrosini nella seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, in data 30 giugno 1946: "sorge la questione se sia conveniente e financo possibile (nel caso che l'istituto regionale si applichi per tutto il territorio dello Stato) che venga adottato uno statuto uniforme per tutte le regioni".

<sup>8</sup> Così una proposta formulata dall'on. Mortati nella seduta del 14 novembre 1946, della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

<sup>9</sup> E' significativo che anche quanti avversavano l'idea della regionalizzazione del Paese ritenessero che, per ragioni di opportunità, non si potesse non concedere l'autonomia ai territori a favore dei quali tale riconoscimento risaliva al periodo transitorio. V. ad esempio, l'o.d.g. Abozzi, e le dichiarazioni dell'onorevole Rubilli nella seduta antimeridiana dell'A.C., in data 12 giugno 1947, che, rispettivamente, suonavano: a) "L'Assemblea, convinta che l'istituzione dell'ordinamento regionale non risponde alle attuali necessità politiche, economiche e sociali della Nazione, che l'ente Provincia — aggruppamento di interessi locali unitari e naturali — deve essere allargato e potenziato, delibera di affermare in un articolo di Costituzione che la Repubblica attuerà un largo decentramento a base provinciale, ferma restando l'autonomia regionale già attuata in Sicilia"; b) "Ho dichiarato poco fa che senza respingere l'emendamento che si voleva proporre, per quanto riguarda la Sicilia ed anche la Sardegna, lo ritenevo inutile, perché, come ebbi a spiegare anche nel mio discorso nella discussione generale, ormai le autonomie regionali concesse, o meglio strappate, non potevano, almeno per ragioni di opportunità, essere revocate; le vicende belliche e l'inconsulto per quanto limitato movimento separatista imposero una soluzione transattiva di autonomia. Anche per la Sardegna, che come la Sicilia è una grande isola, si potrà usare lo stesso trattamento, se sul serio sarà dimostrato con *referendum* o in altro modo che la Sardegna lo desidera. E per le altre autonomie a Regioni settentrionali, la conclusione non può essere che la stessa, se permangono quelle stesse esigenze di carattere internazionale che, nell'interesse delle popolazioni locali, erano state determinate".

<sup>10</sup> Su questa doppia ascendenza: D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano 2012 (e, da ultimo, in D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino 2016, 21 ss.).

<sup>11</sup> Ancora D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, 24 ss.

Al modello tedesco è trasparentemente ispirato il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative (l'unico tratto autenticamente federale della riforma del 2001); al modello spagnolo, per contro, è riconducibile l'articolo 116, terzo comma, che, consentendo a singole Regioni di concordare con lo Stato ulteriori spazi di autonomia, rafforza, rispetto al regime speciale originario, l'*imprinting* del modello. Basti pensare che, a differenza degli statuti regionali speciali, che, essendo leggi costituzionali, sono espressione di eteronomia, le leggi rinforzate di cui all'articolo 116 terzo comma, prendendo l'avvio da un'iniziativa della Regione, essendo concordate tra essa e lo Stato (si tratta, infatti, di leggi adottate "sulla base" di intesa) e attribuendo alla Regione competenze prelevabili da un catalogo messo a disposizione della Costituzione, sono più compiutamente assimilabili agli statuti d'autonomia spagnoli.

Quanto alla contaminazione tra i due modelli, è sufficiente ricordare che essi, per effetto della riforma del titolo V, sono usciti dal loro originario ambito di riferimento. Infatti, il modello tedesco, grazie alla clausola di equiparazione (o di maggior favore) di cui all'articolo 10 l. cost. n. 3/2001, viene a trovare applicazione anche nelle Regioni ad autonomia speciale (precedentemente assoggettate esclusivamente alla logica spagnola); mentre il modello spagnolo, in virtù della clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, ultimo comma, viene ad interessare anche le Regioni ad autonomia ordinaria<sup>12</sup>.

### **3. L'attuazione della riforma: la fase dell'omologazione e quella della differenziazione.**

Può essere il caso di rilevare che questo doppio *imprinting* ha influenzato anche le vicende successive alla riforma del titolo V Cost.

Il fenomeno può cogliersi con chiarezza, se si considera il periodo intercorso tra l'entrata in vigore della riforma e il momento presente: mentre, in una prima fase, è stato decisamente dominante il modello tedesco, in una seconda fase – che è quella attuale – ha iniziato ad affiorare l'ispirazione spagnola.

Nel periodo iniziale va soprattutto rilevata la tendenziale omologazione, alle Regioni ordinarie, delle più spagnole tra le Regioni italiane (le Regioni ad autonomia speciale), per effetto della clausola di equiparazione. Va, inoltre, segnalato che tale omologazione è stata portata dalla Corte costituzionale al di là di quanto dispone la clausola predetta. Infatti, mentre questa prevede soltanto effetti accrescitivi degli ambiti competenziali attribuiti alle Regioni speciali<sup>13</sup>, la giurisprudenza più recente manifesta la tendenza a dedurre dalla clausola anche effetti depressivi delle autonomie ad esse spettanti. Ci si riferisce, in particolare, alle sen-

---

<sup>12</sup> Su tali contaminazioni: D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, cit., 30 ss.

<sup>13</sup> Ciò è riconosciuto, del resto, dalla stessa Corte. V, ad es.: Corte cost., sent. n. 102/2008, ove si afferma inequivocamente: "Tale riserva di competenza legislativa nella materia del coordinamento del sistema tributario non può comportare, tuttavia, alcuna riduzione del potere impositivo già spettante alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, perché, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la nuova disciplina costituzionale si applica ad esse (fino all'adeguamento dei rispettivi statuti) solo per la parte in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e, pertanto, non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II Cost. (*ex multis*, sentenza n. 103 del 2003)".

tenze che riconoscono l'incidenza delle competenze finalistiche dello Stato sulle materie contemplate dagli statuti regionali speciali. Talvolta questi effetti vengono ricondotti correttamente a limiti contemplati dagli statuti (si pensi, in particolare, al limite delle c.d. grandi riforme)<sup>14</sup>, altre volte, tuttavia, essi vengono invocati, prescindendo dall'intermediazione degli statuti: facendo, cioè, appello – impropriamente – alla competenza “esclusiva” riconosciuta allo Stato dal nuovo art. 117, secondo comma, Cost.<sup>15</sup>.

Nella seconda fase, per contro, l'elemento che tende a crescere è quello dell'asimmetria, per effetto, soprattutto, dei procedimenti ex art. 116, u.c., Cost. avviati dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

#### **4. La clausola di asimmetria.**

Concentrando l'attenzione su questa seconda dinamica e sulla clausola che ne è alla base, è il caso preliminarmente di rilevare che – com'era inevitabile – il confronto con la concreta esperienza dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, ha posto sul tappeto una serie di problemi che, all'indomani dell'entrata in vigore della novella costituzionale del 2001, quando, cioè, la clausola di asimmetria non era stata ancora calata nell'esperienza vivente, erano rimasti in ombra (o, almeno, in penombra).

In questa sede, si cercherà di affrontare analiticamente le maggiori questioni venute in emersione nella fase attuale.

##### **4.1. La sfera soggettiva di applicazione.**

La questione logicamente preliminare proposta dalla clausola di asimmetria riguarda la sua sfera soggettiva di applicazione. Occorre, cioè, domandarsi se essa sia applicabile soltanto alle Regioni ad autonomia ordinaria, ovvero, se possa valere anche per gli enti ad autonomia speciale, come pure si è sostenuto<sup>16</sup>.

Lo scrivente resta convinto che la seconda lettura non sia condivisibile.

---

<sup>14</sup> Limpidissima in proposito la sent. n. 536/2002, nella quale si legge: “La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10, l. cost. n. 3/2001) *non implica che* [corsivo, ovviamente, extratestuale], ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del comma 2, art. 117 Cost. alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”. Nella stessa linea: Corte cost., sent. n. 226/2010. Per un'ipotesi applicativa: Corte cost., sent. n. 114/2011: “È significativo, a questo riguardo, che con orientamento consolidato questa Corte ha affermato che ‘deve essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria’ delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. E ciò ‘segnatamente per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione’ (ex multis, sent. n. 45/2010)”

<sup>15</sup> Per questa valutazione e per ragguagli, v.: D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 285.

<sup>16</sup> Così, ad esempio, GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Reg.*, 2003, 419 ss.; MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Dir. reg.*, 3/2019, 13 s.

Ciò appare confermato dal tenore letterale della clausola. Essa prevede che le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” dalla medesima contemplate possano essere attribuite ad “altre” Regioni. Se si considera che la disposizione è inclusa nell’articolo dedicato alle Regioni ad autonomia speciale, cui sono riferiti gli atti due commi, è difficile sfuggire alla conclusione che l’aggettivo “altre”, che compare nel terzo comma, si riferisca alle Regioni ordinarie (ed esclusivamente ad esse)<sup>17</sup>.

Né sembra opponibile l’art. 10 l.cost. n. 3/2001, sostenendo che, tra le “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” dagli statuti speciali, rientri anche la possibilità di valersi della clausola di asimmetria. Sembra, infatti, difficilmente sostenibile l’apertura di quest’ultima a soggetti diversi da quelli da essa espressamente contemplati. Non va, infatti, dimenticato che la clausola predetta è contenuta nello stesso atto normativo che ha posto la clausola di equiparazione (o di maggior favore): la l.cost. n. 3/2001. E appare francamente inverosimile che la generale disposizione di cui all’articolo 10 prevalga sulla speciale previsione contenuta nell’articolo 116, ultimo comma<sup>18</sup>.

Ancora più discutibile è la tesi secondo cui, per effetto dell’articolo 10 più volte citato, del patrimonio competenziale delle Regioni ad autonomia speciale entrerebbero automaticamente a far parte le competenze che possano essere acquisite da singole Regioni ordinarie per effetto dell’applicazione della clausola di asimmetria. Non ci si può, infatti, nascondere che, in presenza di più distinti procedimenti ex articolo 116, ultimo comma, tale tesi darebbe luogo a problemi di coordinamento, pressoché insormontabili.

Ma non è solo per ragioni pratiche che la tesi appena riferita va respinta. È, infatti, ragionevole ritenere che le “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” siano quelle spettanti all’intero comparto delle autonomie ordinarie, e non quelle occasionalmente acquisite da questo o quell’ente regionale. D’altra parte, in questo senso depone il tenore letterale del cit. art. 10, il quale predica l’applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome delle “disposizioni della presente legge costituzionale [...] per le parti in cui prevedono un’ autonomia più ampia di quella attribuita”: non anche, quindi, delle disposizioni poste da fonti diverse, quali le leggi previa intesa di cui all’articolo 116, u.c., Cost.<sup>19</sup>.

Tutto questo non significa, tuttavia, che la decisione della novella costituzionale di escludere le Regioni ad autonomia speciale dalla sfera d’operatività della clausola di asim-

---

<sup>17</sup> Analoga è la lettura del comma da parte di RUGGERI, *Attuazione dell’art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, Relazione al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Messina, 16 e 17 dicembre 2019, 5 s. (del dattiloscritto), il quale sottolinea il carattere “testuale” dell’esclusione delle Regioni ad autonomia speciale dalla previsione di cui all’art. 116, u.c., Cost.

<sup>18</sup> A conclusioni analoghe pervengono MANGIAMELI, *Le Regioni ad autonomia speciale*, cit., 107 s., e OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019, 17, i quali argomentano dalla riserva di legge costituzionale contemplata dall’articolo 116, primo comma, Cost. Adde FERRARA, L., *La possibile attuazione dell’articolo 116, III, Costituzione: contesto, situazione attuale e possibili sviluppi futuri*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2018, par.2.

<sup>19</sup> Di FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l’art. 116 della Costituzione*, in VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012, 422.

metria sia una scelta da condividere. Lo scrivente, ad esempio, ne ha sostenuto l'infelicità in occasione di un convegno, tenutosi nell'università di Trento, nel 2014<sup>20</sup>.

Vale la pena di ricordare che di questa esigenza si è fatta carico la riforma costituzionale Renzi-Boschi, la quale, da un lato, ha preso le mosse dal giusto presupposto che la clausola sia stata prevista esclusivamente per le Regioni ordinarie, d'altro lato, nella sua ultima versione, ne ha espressamente esteso l'efficacia alle Regioni ad autonomia speciale ed alle due province autonome, sia pure in modo abbastanza tortuoso (per evitare gli effetti della c.d. doppia conforme). Il comma 13 dell'articolo 39 ha, infatti, tra l'altro, previsto che: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione [degli] 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".

Ma – com'è noto – la riforma non ha superato il passaggio referendario. Allo stato, quindi, le Regioni ad autonomia speciale restano tagliate fuori dalla sfera di applicazione della clausola (e, quindi, dalla possibilità di ampliare, per questa via, le forme e condizioni particolari d'autonomia loro riconosciute dai rispettivi statuti).

#### **4.2. Il procedimento: a) l'intesa e la legge.**

Individuati nelle Regioni ad autonomia ordinaria i soggetti destinatari della clausola, occorre soffermarsi sul procedimento dalla stessa contemplato, il quale dà luogo ad alcuni problemi interpretativi di non agevole soluzione.

Anzitutto, non è chiaro come vada letta la previsione in forza della quale la legge tributiva di "ulteriori forme condizioni particolari di autonomia" è adottata "su iniziativa della Regione interessata"<sup>21</sup>.

La prima ipotesi è che essa intenda riferirsi ad un'iniziativa legislativa in senso tecnico. A questa stregua, quindi, la disposizione chiamerebbe in causa il potere, riconosciuto ai Consigli regionali (dal secondo comma dell'articolo 121 Cost.), di "fare proposte di legge alle Camere"<sup>22</sup>. Di qui, la plausibilità della conclusione che la norma contempra un caso di iniziativa legislativa riservata.

---

<sup>20</sup> D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali* (2014), ora in *Id.*, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino 2016, 207: "Ciò che, nell'economia di una riflessione dedicata alle autonomie speciali, interessa porre in luce è lo strabismo di cui la clausola predetta è espressione. Essa, infatti, riferendosi letteralmente alle Regioni ordinarie, taglia fuori dal proprio campo di applicazione gli enti ad autonomia speciale. E si pone, così, in tensione (se non in contraddizione) con la logica che ispira la clausola di equiparazione. Appare, infatti, difficilmente comprensibile per quale ragione la nuova disciplina, per un verso, intendendo evitare penalizzazioni degli enti ad autonomia speciale, estenda ad essi le maggiori competenze riconosciute alle Regioni di diritto comune, e, per altro verso, escludendoli dalla possibilità, concessa a queste ultime, di concordare con lo Stato ampliamenti delle competenze loro spettanti, li faccia oggetto di una discriminazione negativa".

<sup>21</sup> Sul tema: D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 1/2018, 188 ss.

<sup>22</sup> Così, CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002, 8, ipotizzando, tuttavia, che possa anche trattarsi di un'iniziativa legislativa della

La seconda ipotesi è che la disposizione sia aperta anche ad una interpretazione diversa: che essa, cioè, non faccia riferimento solo ed esclusivamente all'iniziativa legislativa di cui all'articolo 121 Cost., ma consenta alla Regione di sottoporre al governo una richiesta d'intesa<sup>23</sup>. In questa linea si muoveva la riforma Renzi-Boschi, la quale, non solo non considerava insurrogabile l'impulso della Regione (il che è discutibile), ma – ciò che interessa maggiormente in questa sede – non lo qualificava facendo uso della parola “iniziativa”. Essa prevedeva, infatti, che le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” contemplate dalla clausola fossero “attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali”<sup>24</sup>.

La tesi che si tratti di un'iniziativa legislativa in senso tecnico della Regione pone il problema del coordinamento tra l'atto d'avvio del procedimento e l'intesa sulla cui base va adottata la legge statale di attribuzione della “ulteriori forme condizioni particolari di autonomia” di cui all'articolo 116, terzo comma. C'è, infatti, da chiedersi come possa realizzarsi un'intesa *previa*, una volta che il procedimento legislativo si sia incardinato in uno dei due rami del Parlamento su iniziativa della Regione.

Da un punto di vista pratico, potrebbe ipotizzarsi che, per conciliare l'avvio parlamentare del procedimento con la necessità che la legge cui questo mette capo sia adottata *sulla base* di un'intesa, la Commissione referente, una volta investita dell'iniziativa legislativa regionale, sospenda i lavori in attesa dell'intesa<sup>25</sup>. Si tratterebbe, tuttavia, di un espediente.

Altrimenti, potrebbe prendersi in considerazione una soluzione che la «riforma Berlusconi» aveva contemplato per la modifica degli statuti delle Regioni speciali. Tale riforma prevedeva un'intesa da realizzare, mediante la sottoposizione, del testo approvato in prima lettura dalle due Camere, alla Regione interessata, la quale avrebbe avuto un termine per

---

Giunta regionale, che sarebbe implicitamente contemplata, per questa ipotesi, dall'articolo 116, u.c.; analogamente (salvo che per il riferimento ad un possibile potere d'iniziativa riconosciuto alla Giunta): PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI, OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino 2003, 57; ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 57; CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017, 10 ss.; FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum quad. cost.*, 6.11.2018, 7; CATELANI, E., *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*, 2/2018, 5; NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione* (31 maggio 2018), in *forumcostituzionale.it*, 10; PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 18. Sulla questione, se debba trattarsi di un'iniziativa legislativa del Consiglio regionale, oppure di un atto d'impulso di diversa natura, problematicamente: MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (novembre 2017), in ISSIRFA, *Osservatorio sulle Regioni*, par. 4.1.

<sup>23</sup> Questa lettura è quella accolta dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 571, l. 27.12.2013, n. 147, che regola la sola fase dell'iniziativa: PIRAINO, *L'autonomia differenziata nella crisi del regionalismo italiano*, in APOSTOLI, GORLANI, MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del convegno, Brescia, 24 maggio 2019, Milano 2020, 73). In argomento, v. anche FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 4.

<sup>24</sup> Così l'articolo 30 della legge costituzionale approvata, in seconda lettura, a maggioranza assoluta, dal Senato della Repubblica il 20 gennaio 2016 e dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, la quale – come si è già ricordato – è stata bocciata dal corpo elettorale nel referendum confermativo celebratosi il 4 dicembre 2016.

<sup>25</sup> D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, cit., 189.



esprimere, a maggioranza qualificata, il proprio eventuale diniego. In difetto di tale diniego, l'intesa si sarebbe considerata raggiunta, secondo la logica del silenzio assenso<sup>26</sup>. In questa ipotesi – come si vede – l'intesa si sarebbe realizzata a livello di assemblee rappresentative: tra il Parlamento nazionale e il Consiglio regionale<sup>27</sup>.

Applicando tale modello al caso che ci interessa, si potrebbe ipotizzare che il testo predisposto dalla Commissione per l'esame in prima lettura da parte dell'Assemblea venga sottoposto preventivamente alla Regione interessata, per l'espressione di un'eventuale diniego.

Non c'è bisogno di sottolineare la farraginosità di questa seconda soluzione, la quale, tra l'altro, per poter essere praticata, richiederebbe una solida base normativa, che, allo stato, manca<sup>28</sup>.

Per tutte queste ragioni, decisamente preferibile sembra la strada battuta in materia dalle leggi previa intesa per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Confessioni religiose diverse dalla cattolica, di cui all'art. 8, u.c. In tale ambito, infatti, sussiste la netta distinzione tra l'atto sottoposto al Parlamento e la legge adottata da questo. Il primo chiama in causa il Governo (con il quale la Confessione religiosa raggiunge l'intesa), mentre il secondo è di pertinenza dell'organo legislativo<sup>29</sup>. Non può, del resto, sostenersi che l'art. 116, u.c., parlando di "iniziativa" della Regione faccia necessariamente riferimento ad un'iniziativa legislativa in senso tecnico. L'area semantica evocata dal lemma è tale, infatti, da abbracciare ogni atto di impulso che il soggetto che ne è investito ponga in essere per avviare il procedimento. D'altra parte, non è privo di significato che, nell'art. 116, u.c., il sostantivo "iniziativa" non sia seguito dall'aggettivo "legislativa", che avrebbe reso inequivocabile il riferimento all'istituto contemplato dall'articolo 121, secondo comma, Cost.<sup>30</sup>.

All'invocabilità del precedente costituito dalle intese raggiunte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, non potrebbero nemmeno opporsi le innegabili differenze sostanziali tra le fattispecie, rispettivamente, regolate dall'articolo 8, u.c., e dall'articolo 116, u.c., conseguentemente sostenendo che sia improprio assimilare i due procedimenti<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Questo il testo dell'art. 38 di tale atto (pubblicato in G.U. 18 novembre 2005, n. 269, e bocciato dal referendum celebratosi il 25 e 26 giugno 2006): "All'art. 116, comma 1, Cost., sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: 'previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale'".

<sup>27</sup> Secondo CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 11 ss., l'intesa di cui all'art. 116, u.c., dovrebbe intervenire tra le assemblee legislative, pur potendo essere preceduta da trattative tra gli esecutivi dello Stato e della Regione.

<sup>28</sup> Già: D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, cit., 190.

<sup>29</sup> È vero che, a differenza delle Regioni, le Confessioni religiose non dispongono dell'iniziativa legislativa. Tuttavia, per le ragioni illustrate nel testo, questo elemento non sembra dirimente, essendo estremamente dubbio che la "iniziativa" di cui all'art. 116, u.c., coincida, senza residui, con l'iniziativa legislativa contemplata dall'art. 121, secondo comma.

<sup>30</sup> Nega, invece, che nel contesto dell'art. 116, u.c., Cost, l'omissione dell'aggettivo abbia il significato che ad essa viene annesso nel testo: CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit. 11.

<sup>31</sup> Non convince, quindi, la tesi, sostenuta dall'appello dei 30 Costituzionalisti, dal titolo *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del paese*, secondo cui "L'approvazione parlamentare di cui all'articolo

Infatti, al di là delle diversità – si ripete: innegabili – dei fenomeni regolati dall'art. 8, u.c., e dall'art. 116, u.c. (e delle situazioni sostanziali a essi sottostanti), non è contestabile che entrambe le disposizioni prevedano una legge previa intesa (e che le leggi, previa intesa, diano luogo alle stesse esigenze procedurali)<sup>32</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, è da ritenere che la parola “iniziativa”, usata dall'art. 116, u.c., vada considerata equivalente ad atto d'impulso, non necessariamente rivestito dei panni dell'iniziativa legislativa<sup>33</sup>. Il che consente di ritenere che la Regione non debba (o, almeno, non debba necessariamente) rivolgersi al Parlamento, ma debba (o, almeno, possa) rivolgersi al Governo, sottoponendo ad esso la richiesta di raggiungere un'intesa sulla base di un progetto elaborato dalla medesima, sentiti gli enti locali. Sarà, poi, il Governo, una volta raggiunta l'intesa, a esercitare l'iniziativa legislativa innanzi al Parlamento<sup>34</sup>. Il quale, quindi, potrà essere chiamato a intervenire su un'intesa realmente *previa*.

Non è, peraltro, un caso che questa sia stata la strada concretamente battuta dalle tre Regioni che hanno avviato i procedimenti attualmente pendenti<sup>35</sup>.

#### **4.3. Segue: b) il ruolo del Parlamento.**

Il fatto che l'intesa sia raggiunta a livello governativo non significa che il Parlamento venga relegato ad un ruolo meramente notarile.

Non è, infatti, contestabile che la previsione costituzionale della partecipazione del Parlamento ad un processo di decisione politica, in tanto abbia un significato, in quanto ad essa si riconosca un rilievo sostanziale. Anche nel caso dell'autorizzazione alla ratifica dei

---

116 comma 3 nulla ha a che vedere con l'articolo 8 della Costituzione sui culti acattolici; né ha alcun senso ricondurre questo procedimento alla legge di ratifica di trattati internazionali”.

<sup>32</sup> Per una condivisibile impostazione del confronto tra le leggi previa intesa di cui all'art. 116, u.c., Cost. e quelle contemplate dall'art. 8, u.c.: ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, cit., 58 ss. Recentemente si è sostenuto che, a differenza delle Confessioni religiose diverse dalla cattolica, le Regioni, vantino, nei confronti del Governo, il diritto alla apertura (non ovviamente alla conclusione) del procedimento preordinato all'intesa (CEFFA, *“Non basta dire intesa”*. *Ragionando sul principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Intervento al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Messina, 16 e 17 dicembre 2019, 7 ss., del dattiloscritto). Non sembra, tuttavia, che la Costituzione offra elementi convincenti a sostegno della tesi secondo cui le Regioni godrebbero, a questo riguardo, di una posizione più tutelata di quella riconosciuta alle Confessioni religiose diverse dalla cattolica (e alla stessa Chiesa cattolica, con riferimento alle modifiche dei precedenti accordi).

<sup>33</sup> D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, cit., 190; OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 28.

<sup>34</sup> Sulle ragioni che militano in favore di un'iniziativa legislativa del Governo, in questa materia: DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, Editoriale, 6 marzo 2019, in *federalismi.it*, 17 s. In senso diverso: PICCIRILLI, *Gli accordi preliminari per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, cost.*, cit., 17 ss., il quale sostiene che debba trattarsi di un'iniziativa legislativa regionale, da esercitarsi dopo il raggiungimento dell'intesa. In tal modo – a giudizio dell'a. – sarebbe, tra l'altro, possibile che il procedimento parlamentare non venga attivato, ove la Regione abbia avuto un ripensamento successivo alla sottoscrizione dell'intesa.

<sup>35</sup> A dire il vero, il discorso si presenta in termini parzialmente diversi per la Regione Veneto, la quale, a differenza della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, ha adottato un autentico atto di iniziativa legislativa. Tale atto, tuttavia, è stato trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Sottosegretario competente (con nota del 20 novembre 2017, prot. N. 485429/00.00.00.00). Con la conseguenza che anche il Veneto ha partecipato alle trattative che hanno condotto alle pre-intese sottoscritte con il Sottosegretario Bressa il 28 febbraio 2008.

trattati internazionali di cui all'articolo 80 Costituzione o in sede di adozione delle leggi, previa intesa, di cui all'articolo 8, ultimo comma, al Parlamento non può essere, in alcun modo, sottratta, in caso di dissenso sui contenuti degli atti sottoposti alla sua valutazione, la possibilità di negare il proprio assenso: e, quindi, di non approvare il disegno di legge sottopostogli dal Governo.

È verosimile che, in via di fatto, l'intesa raggiunta in sede governativa goda del consenso della maggioranza parlamentare da cui è sostenuto l'Esecutivo. Ma questo, comunque, non impedisce al Parlamento di non approvare l'intesa raggiunta; costringendo, quindi, i *partner* che l'hanno sottoscritta a ricercare un diverso accordo<sup>36</sup>.

Detto questo, non ci si può nascondere che l'alternativa tra l'approvazione e la mancata approvazione sia un'alternativa estrema. Infatti, se l'organo legislativo non disponesse di altri strumenti, la conclusione, con esito positivo, della procedura rischierebbe di richiedere numerose iniziative legislative non coronate da successo, fino al raggiungimento di un'intesa, che, soddisfacendo le aspettative parlamentari, possa finalmente ottenere l'approvazione.

In proposito, è significativa un'esperienza maturata, agli inizi degli anni '70 dello scorso secolo, in sede di approvazione dei primi statuti regionali ordinari. Com'è noto, la disciplina costituzionale allora vigente prevedeva che tali statuti fossero deliberati dal Consiglio regionale e approvati, con legge, da parte del Parlamento. E – a quanto unanimemente si riteneva – in sede di approvazione parlamentare, non sarebbero stati ammessi emendamenti. Il Parlamento, quindi, se la delibera statutaria non gli fosse stata gradita, non avrebbe avuto altro strumento che quello di non approvarla in blocco.

Per superare le rigidità (e la conseguente farraginosità) del procedimento, il Presidente della prima Commissione del Senato, che era il prof. Alfonso Tesauro, convocò, in modo informale e alla presenza di una delegazione della Commissione, le Regioni, per concordare (non di rado, per indicare) le modifiche che avrebbero propiziato l'approvazione.

Ricordo le vivaci critiche cui la soluzione fu sottoposta<sup>37</sup>. Ricordo, però, anche la risposta di Tesauro in occasione di un convegno di studi regionali (il convegno di Trieste del 1971<sup>38</sup>). Allora, egli sottolineò che questa soluzione aveva favorito convergenze preventive che il rigido rispetto dell'alternativa procedimentale approvazione-mancata approvazione avrebbe reso impossibili da raggiungere.

È, comunque, indiscutibile che l'informalità di questa strada, pur assicurando, in qualche modo, un'interlocuzione in sede parlamentare, non coinvolge l'organo legislativo, in quanto tale.

Ad avviso dello scrivente, il coinvolgimento predetto non potrebbe essere nemmeno assicurato, ove si sostenesse che, in sede di approvazione, l'organo legislativo possa emen-

---

<sup>36</sup> V., infatti: ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 57 s.; ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 59.

<sup>37</sup> BASSANINI, ONIDA, *Problemi di diritto regionale, I Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano 1971.

<sup>38</sup> VI Convegno di studi giuridici regionali (Trieste 15-18 aprile 1971), promosso dalle Regioni e Province a statuto speciale e organizzato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

dare intesa raggiunta dalla Regione con il Governo. Le parti emendate dal Parlamento, infatti, non troverebbero la propria copertura nell'intesa con la Regione. Esse, quindi, priverebbero l'atto finale del procedimento della possibilità di essere considerato, in tutto e per tutto, una legge adottata *sulla base d'intesa*, secondo quanto stabilisce l'articolo 116. E richiederebbero, conseguentemente, la riapertura del negoziato tra lo Stato e la Regione.

L'obiezione non sembra superabile, sostenendo che gli emendamenti parlamentari vadano sottoposti alle parti perché ne tengano conto ai fini del raggiungimento di una nuova intesa<sup>39</sup>. Infatti, da un punto di vista tecnico, ha senso parlare di emendabilità dell'intesa da parte del Parlamento, ove si riconosca a questo l'ultima parola (qualora, cioè, si ritenga che la legge ex art. 116, u.c., entri in vigore nella versione emendata in sede parlamentare). Se, invece, si considera necessario un nuovo *step* in sede negoziale, al voto parlamentare, al di là della bizzarria della forma prescelta<sup>40</sup>, dovrebbe riconoscersi il significato di una mancata approvazione, con rilievi<sup>41</sup>. Non può, inoltre, non considerarsi che emendamenti siffatti sarebbero, a stretto rigore, improcedibili<sup>42</sup>.

Le considerazioni appena svolte non tagliano necessariamente il Parlamento fuori dalla fase ascendente del procedimento. Si pensi, in particolare, all'adozione, prima che l'intesa con il Governo sia raggiunta, di un atto d'indirizzo, destinato a orientare l'attività del Governo nel corso della trattativa<sup>43</sup>. Tra l'altro, l'adozione di un atto del genere potrebbe es-

---

<sup>39</sup> Anche se non sempre in termini cristallina limpidezza, quanti propugnano l'emendabilità parlamentare delle intese sostengono questa posizione. V., ad es., il citato appello di 30 Costituzionalisti, nel quale si legge: "I parlamentari, come rappresentanti della Nazione, devono essere infatti chiamati a intervenire, qualora lo riterranno, anche con emendamenti sostanziali che possano incidere sulle intese, in modo da ritrovare un nuovo accordo, prima della definitiva votazione sulla legge". In sede dottrinale, v. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *federalismo fiscale*, 1/2007, 164 s., seguito da IANNIELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, 31 ss.; MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it*, 18 settembre 2019, 15 ss., 21 (con esame dei diversi scenari ipotizzabili). V., anche, GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *consulta online*, 1/2020, 43 ss., che, pur ritenendo emendabile il contenuto dell'intesa, non assume questa premessa nella sua declinazione più rigida, che considera non accettabile, "per la mancata considerazione del principio di bilateralità emergente dall'art. 116, terzo comma, Cost." (così a nt. 44)..

<sup>40</sup> Su questo aspetto, analiticamente: MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, cit., 15 ss.

<sup>41</sup> Riconosce che l'approvazione di un emendamento equivalga ad un'azione dell'intesa: OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 27. Sulla necessità che gli emendamenti richiedano successivi allineamenti tra il contenuto dell'intesa e quello della legge: TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 657; 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*, n. 2/2019, 19; BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 13/2019, 18.

<sup>42</sup> V., infatti, DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 16, il quale sottolinea che gli emendamenti potrebbero essere ammessi al voto solo dopo il raggiungimento, su essi, di una intesa con la Regione, in assenza della quale sarebbero non procedibili.

<sup>43</sup> DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 4; VIOLINI, *L'art. 116, III comma: una retrospettiva alla luce degli sviluppi attuali*, in APOSTOLI, GORLANI, MACCABIANI, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, cit., 273, D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Rassegna parlamentare*,

sere preceduta da audizioni in Commissione dei rappresentanti delle Regioni, di volta in volta, interessate<sup>44</sup>. In tal modo, l'organo legislativo potrebbe esser messo in condizione di calibrare le proprie eventuali iniziative sulla conoscenza diretta del punto di vista regionale.

Non può, inoltre, escludersi che, nel corso dell'elaborazione dell'intesa, venga acquisito il parere di alcune Commissioni parlamentari (secondo quanto ora prevede la Bozza Boccia<sup>45</sup>). È vero che si tratterebbe di pareri obbligatori (e non vincolanti). Ma da ciò non potrebbe dedursi la loro irrilevanza nel processo decisionale destinato a concludersi con l'intesa. Non va, infatti, dimenticato che l'atto finale del processo – la legge (sia pure previa intesa) – è di spettanza del Parlamento. I pareri intervenuti in precedenza avrebbero, quindi, il significato di un *warning* alle parti negoziali, rendendole consapevoli del forte rischio, qualora esse li disattendessero, della mancata approvazione dell'atto che conclude il procedimento<sup>46</sup>.

#### **4.4. La riserva di assemblea e il carattere “forte” dell'intesa..**

Un'altra questione che l'attuazione dell'articolo 116, u.c., ha posto all'attenzione è quella della fonte chiamata a determinare le forme e condizioni particolari di autonomia da attribuire alla Regione che abbia promosso il procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma. Più specificamente, c'è da chiedersi se la legge previa intesa, contemplata dalla disposizione, possa fare rinvio a fonti diverse, che ne integrino il contenuto.

La risposta deve essere, a parere di chi scrive, negativa.

Anzitutto, va ricordato che, in materia, sussiste una riserva di legge assoluta e non relativa. Ciò si ricava, da un lato, dalla dizione usata dal legislatore costituzionale (che dispone che la materia sia regolata “con legge dello Stato” e non “in base a una legge dello Stato”), d'altro lato – e soprattutto – dal ruolo assegnato a tale fonte, la quale è chiamata a derogare ad una disciplina posta direttamente dalla Costituzione (che, nei suoi confronti, risulta “cedevole”). Ed è estremamente dubbio che una funzione del genere possa essere demandata a fonti diverse da quella specificamente indicata dalla Carta.

---

3/2019, 645; MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, cit., 12 ss.; CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma*, in *Dir. Reg.*, 3/2019, 25 s., che illustra le ragioni che renderebbero preferibile una mozione ad un ordine del giorno. Per la tesi secondo cui sarebbe preferibile che l'atto d'indirizzo fosse dell'Aula, anziché della Commissione: CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma*, cit., 26 s., che ammette, tuttavia, che l'atto del *plenum* tragga origine dalle Commissioni parlamentari.

<sup>44</sup> Sul punto: CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 13/2019, 4,

<sup>45</sup> L'art. 1, comma 2, della Bozza (consultabile nel sito di ROARS: <https://www.roars.it/online/autonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/>) dispone: “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”.

<sup>46</sup> In senso analogo, CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. differenziato ex art. 116, terzo comma*, cit., 28.

Ma non è tutto. La riserva predetta è, infatti, una riserva di assemblea, in virtù della quale la materia può essere disciplinata da leggi deliberate dall'Aula (e non dalla Commissione). In questo senso depone la circostanza che l'articolo 116, u.c., richieda per tali leggi la "maggioranza assoluta dei componenti" di ciascuna Camera (con ciò, trasparentemente, riferendosi ad atti deliberati dal *plenum*)<sup>47</sup>. Questo, ovviamente, non esclude soltanto il ruolo deliberante delle Commissioni parlamentari, ma anche l'intervento di decreti legislativi<sup>48</sup> e – a più forte ragione – quello di atti sub-legislativi.

Va infine ricordato che si tratta anche di una riserva di legge rinforzata, giacché la legittimità dell'atto legislativo è subordinata al raggiungimento di una previa intesa con la Regione (e alla conformità dello stesso ad essa). È, quindi, da ritenere che, analogamente alle intese contemplate dall'articolo 8, ultimo comma, quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, siano intese "forti", in quanto tali, non surrogabili da un intervento unilaterale dello Stato. Entrambe le disposizioni, infatti, prescrivendo che la disciplina da esse contemplata debba essere posta "sulla base di intesa", lasciano chiaramente intendere che, in difetto di intesa che fungano da "base" (o in caso di conflitto con l'intesa raggiunta), la legge sarebbe illegittima.

Per queste ragioni, suscita serie perplessità la soluzione accolta da alcune delle intese raggiunte nel corso di questa legislatura, le quali affidano la disciplina di taluni aspetti essenziali ad atti, non solo, non legislativi, ma anche privi di forza di legge. Ci si riferisce, in particolare, ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, chiamati a trasferire i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali "determinate" da una Commissione paritetica, alla quale è assegnato anche il compito di individuare le modalità che devono essere seguite a tal fine<sup>49</sup>.

Né potrebbe, in senso contrario, invocarsi il precedente dei decreti legislativi di attuazione degli statuti regionali speciali, al cui processo di formazione partecipano Commissioni paritetiche statali-regionali. Non possono, infatti, trascurarsi due particolari: anzitutto, che tali fonti sono chiamate ad "attuare" la normativa statutaria (che riveste grado costituzionale) e non a "derogare" ad essa; inoltre, che esse sono contemplate da fonti costituzionali e non da fonti a queste subordinate<sup>50</sup>. Senza contare che, mentre gli statuti regionali speciali – con l'apparente eccezione dello Statuto siciliano – affidano alle Commissioni paritetiche un ruolo

---

<sup>47</sup> Ad analoghe conclusioni perviene GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 41 ss.

<sup>48</sup> V.: CATELANI, E., *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*, 2/2018, 10 ss.; GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 40.

<sup>49</sup> Artt. 3 e 4 delle bozza d'intesa sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidenti delle Regioni Veneto e Lombardia. Sottolinea, senza mezzi termini, il carattere eversivo di questa scelta: BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *forum costituzionale*, 16 marzo 2019, 2 ss.

<sup>50</sup> Analogamente: TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 24 s.; ALESSI, *I sistemi di IGR delle Regioni ordinarie e delle Regioni a statuto speciale. Modelli di regionalismo in una prospettiva evolutiva e il ruolo della legge indicata dall'art. 116° comma, Cost.*, Intervento al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 14 (del dattiloscritto).

propositivo o consultivo<sup>51</sup>, le attuali bozze d'intesa ai sensi dell'art. 116, u.c., ad esse sembrano riservare un ruolo deliberativo (testimoniato dal verbo usato per qualificarlo: "determinare").

Dubbi ancora maggiori suscita la disciplina dettata in materia dalla bozza Boccia<sup>52</sup>, la quale, alla medesima fonte (il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) demanda il trasferimento delle funzioni, senza prevedere alcun coinvolgimento di Commissioni paritetiche Stato-Regioni. L'unica forma di coinvolgimento previsto da tale atto è più blanda. Si tratta del parere della Conferenza Stato-Regioni.

Le riserve appena enunciate – si badi – valgono anche nell'ipotesi che questo specifico trasferimento di funzioni si ritenga sottratto dall'ambito di operatività dell'articolo 116, terzo comma, e attratto nella disciplina generale di cui all'VIII disp.trans e fin. Cost., che regola il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni. Tale disposizione, infatti, contiene una riserva assoluta di legge, la quale – come è, del resto, accaduto più volte in passato – può essere soddisfatta da un decreto legislativo, ma, ovviamente, non da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che è – a tutto concedere – un atto regolamentare<sup>53</sup>.

## 5. Le successive modificazioni della legge, previa intesa.

In occasione di una indagine conoscitiva tenuta, nel corso della passata legislatura, dalla Commissione per gli affari regionali, la quale interveniva in una fase iniziale del procedimento avviato dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, uno dei problemi che veniva posto sul tappeto era quello del grado di stabilità della disciplina posta dalla legge, previa intesa, una volta adottata<sup>54</sup>. Ci si chiedeva quale fosse il procedimento per ritornare indietro, qualora, alla prova dell'attuazione, i contenuti della disciplina concordata si fossero rivelati insoddisfacenti.

La questione nasce dal principio del parallelismo delle forme, in forza del quale, atteso il carattere "forte" delle intese ex articolo 116, ultimo comma, per modificare il contenuto della legge adottata sulla loro base, dovrebbe ricorrersi ad una nuova legge, previa intesa. Il che, com'è ovvio, conferirebbe a ciascuno dei soggetti che hanno sottoscritto l'accordo un potere interdittivo insuperabile. Con la conseguenza che, in difetto di un nuovo accordo, per

---

<sup>51</sup> Sulle varianti statutarie che si registrano in proposito, v. per tutti: GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988, p. 14 ss.

<sup>52</sup> Art. 5, comma 5.

<sup>53</sup> Sulla natura di tale atto, si sofferma BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *forum costituzionale*, cit., 4: "I decreti del Presidente del Consiglio previsti dalle intese in commento sono atti dalla incerta natura. Sicuramente non sono atti con forza di legge, anzi non sono neppure regolamenti in senso proprio (che devono essere emanati dal Presidente della Repubblica): a rigore non sono neppure pienamente fonti del diritto, essendo impiegati per lo più per lo svolgimento di funzioni di "alta amministrazione" come nomine, programmi, indirizzi politico-amministrativi (i meno giovani ricorderanno i dubbi che si sono addensati, prima della riforma del 2001, sulla natura giuridica degli "atti di indirizzo e coordinamento", i d.P.C.M. destinati a limitare le regioni in quanto espressione "attiva" dell'interesse nazionale)". In argomento, v. anche MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 16.

<sup>54</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*.

rimettere in discussione l'intesa raggiunta sarebbe necessario il ricorso al procedimento di revisione della Costituzione<sup>55</sup>.

Il problema non è nuovo. Esso era stato avvertito sin dal 1984, quando si è iniziato a procedere alla elaborazione delle prime leggi previa intesa in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Infatti, a partire dall'atto che ha inaugurato la serie – la legge relativa all'intesa con la tavola valdese – è stata adottata una clausola, che si ritrova anche nelle leggi previa intesa successive. Si tratta della clausola che impegna le parti a sottoporre a revisione l'intesa nel termine di 10 anni. Questo il suo tenore: “Le parti sottoporranno a nuovo esame il contenuto della presente Intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di approvazione, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, dell'Intesa stessa”<sup>56</sup>.

Tale soluzione ha successivamente ispirato lo “Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, approvato dal secondo governo Prodi il 21 dicembre 2007<sup>57</sup>. Il quale, nell'articolo 3, ha ripreso letteralmente la formulazione della clausola contenuta nelle leggi relative ai rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Esso, infatti, recita: “Lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Lo schema, tuttavia, ha introdotto un elemento di novità tutt'altro che secondario, prevedendo che la legge potesse, altresì, stabilire un termine più breve, nonché – ciò che maggiormente interessa in questa sede – “un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata”<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., 42, nt. 36. Per il condivisibile chiarimento che il procedimento di revisione della Costituzione possa essere utilizzato per la revisione dell'art. 116, u.c., Cost., ma non per modificare le leggi previa intesa adottate sulla sua base: ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., 57. Adde: MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, cit., 7.

<sup>56</sup> Art. 20, primo comma, l. 11 agosto 1984, n. 449 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*). Non constano applicazioni di tale clausola. Non risulta, cioè, che al decimo anno l'intesa sia stata sottoposta ad un processo di rivalutazione (e lo stesso vale per le leggi previa intesa adottate successivamente per le altre confessioni). Risulta invece, l'applicazione del secondo comma della disposizione, che prevede revisioni su iniziativa delle parti (“Ove, nel frattempo, una delle due parti ravvisasse la opportunità di modifiche al testo della presente Intesa, le parti torneranno a convocarsi a tale fine. Alle modifiche si procederà con la stipulazione di una nuova intesa e con la conseguente presentazione al Parlamento di apposito disegno di legge di approvazione, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione.”). A tale disposizione si è richiamato l'art. 2 l. 409/1993, introducendo una disciplina integrativa dell'intesa con la tavola valdese, giustificata da novità intervenute nel frattempo (“la Camera dei deputati ha approvato il 17 aprile 1985 l'ordine del giorno n. 9/2337/3, inteso a garantire il pluralismo che informa l'ordinamento giuridico italiano”).

<sup>57</sup> Lo schema, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, non venne presentato alle Camere (UFFICIO RICERCHE SULLE QUESTIONI REGIONALI E DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, n. 104/1, 11, nt. 11). Va, tuttavia, segnalato che, nella 16ª legislatura, il suo testo venne ripreso dalla proposta di legge n. 1368, presentata, alla Camera dei Deputati, dagli onorevoli Lanzillotta e Marantelli, il 24 giugno 2008.

<sup>58</sup> Questo il tenore del primo comma della disposizione: “Lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa, che può anche prevedere che la legge rechi un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata”. Il secondo comma, al pari di quanto previsto dalle leggi relative ai rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica, riconosceva entrambe le parti la possibilità di assumere, prima della scadenza fissata, una iniziativa per la revisione dell'intesa.



Quest'ultima possibilità, il cui accoglimento era stato suggerito dallo scrivente in occasione dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui s'è detto<sup>59</sup>, è stata fatta propria, con nettezza, dagli accordi preliminari sottoscritti, il 28 febbraio 2018, dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie, on. Gianclaudio Bressa, i quali hanno espressamente riconosciuto il carattere temporaneo della disciplina attuativa dell'articolo 116, u.c., prevedendo: "L'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ha durata decennale e può in qualunque momento essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione, qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto di diritto che ne giustificano la revisione. Due anni prima della scadenza dell'intesa, Stato e Regione avviano la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa"<sup>60</sup>. Si tratta, come si vede, di una soluzione più matura di quella costituita dall'impegno alla revisione dell'intesa dopo un certo termine, poiché nulla garantisce che la verifica avviata dalle parti produca risultati sui quali si registri il loro consenso unanime. Il che, evidentemente, non consentirebbe di superare la rigidità insita nel principio del parallelismo delle forme.

Alla luce di quest'ultima osservazione, non risulta chiaro perché la clausola di provvisorietà non sia stata ripresa dalle bozze di intesa con le predette delle Regioni circolate informalmente nel dicembre 2018. Le quali, inoltre, costituiscono un passo indietro anche rispetto alla soluzione introdotta dalle leggi sui rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Tali bozze, infatti, non solo, non prevedono la durata decennale dell'intesa, ma non impegnano nemmeno le parti a rivederla entro un certo termine. Esse si limitano a codificare cose assolutamente ovvie: e, cioè, che le modificazioni future dell'intesa

---

<sup>59</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, seduta di martedì 6 febbraio 2018, p. 18; in argomento sia anche consentito rinviare a D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, cit., 192 s. Nella stessa linea, già CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 21 s. Adde: OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 37; TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 30; RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 12 (del dattiloscritto). POGGI, *L'attuazione dell'articolo 16, comma 3. Cost., e le prospettive dell'autonomia speciale*, Relazione al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit. 12 (del dattiloscritto), sostiene che la fissazione di limiti di durata all'intesa (e, quindi, alla legge adottata sulla sua base) sia costituzionalmente imposta, perché, in suo difetto, si avrebbe una "sospensione permanente" della disciplina costituzionale derogata. In senso decisamente sfavorevole alla temporaneità della disciplina, invece: ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 57; FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, cit., 9 s.

<sup>60</sup> Art. 2, comma 1, delle pre-intese, rispettivamente, sottoscritte con l' Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto.

richiedano la riapertura del negoziato<sup>61</sup>, e che verifiche sullo stato di attuazione possano essere richieste da ciascuna delle parti<sup>62</sup>.

E', quindi, da salutare con favore la Bozza Boccia, la quale ha ripristinato la formula che ricorre nelle leggi previa intesa con le confessioni acattoliche<sup>63</sup>. Sarebbe stato, comunque, preferibile che essa riesumasse la clausola delle pre-intese Bressa, prevedendo espressamente il carattere temporaneo della disciplina posta dalle leggi di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

## **6. Le materie e la pretesa che il contenuto dell'intesa possa essere limitato in via legislativa ordinaria.**

Prima di chiudere, è il caso di soffermarsi su un aspetto critico della disciplina dettata dall'articolo 116, u.c. Mi riferisco all'eccesso di materie che essa prevede possano essere attribuite alle Regioni ad autonomia ordinaria<sup>64</sup>. Si pensi che, in base alla stessa, l'intera materia dell'istruzione scolastica potrebbe passare alle Regioni. Si pensi, ancora, che, per effetto di alcune conclamate sviste in cui il legislatore costituzionale è incorso nel redigere il catalogo delle materie di legislazione concorrente, le Regioni potrebbero vedersi attribuita l'energia "nazionale" e le "grandi" reti di trasporto e di navigazione, inopinatamente incluse nell'elenco previsto per la legislazione concorrente<sup>65</sup>.

Ma non è tutto. Il numero delle materie astrattamente attribuibili alle Regioni è, infatti, estremamente ampio, comprendendo, oltre a due materie (e parte di una terza) riservate alla legislazione esclusiva dello Stato<sup>66</sup>, tutte le materie di legislazione concorrente. Esso, quindi, apre la strada a possibili richieste "totalitarie" delle Regioni, che costituirebbero un indiscutibile elemento di squilibrio nel sistema<sup>67</sup>. In proposito, va notato che, potendo le Regioni acquisire in tali materie, sia le competenze legislative che quelle amministrative (con piena rie-

---

<sup>61</sup> Così l'articolo 6, secondo comma, della bozza d'intesa con la regione Emilia-Romagna aggiornata al 20 dicembre 2018: "resta fermo che qualsiasi modifica ai contenuti della presente intesa e della legge rinforzata che la approva presuppone la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione".

<sup>62</sup> Così l'art. 8 della bozza d'intesa con la Lombardia e della bozza d'intesa con il Veneto, le quali recitano: "al fine di verificare lo stato di attuazione della presente intesa e dell'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano verifiche su specifici aspetti o settori di attività".

<sup>63</sup> Art. 1, comma 4: "Lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa. Lo Stato e la Regione possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definire ai sensi dei commi 2 e 3".

<sup>64</sup> Considera "assurdamente numerosi" i settori contemplati dalla clausola di asimmetria: ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, cit., 62. Nella stessa linea, di recente, DI MAJO, *Regionalismo differenziato; una questione di metodo, prima ancora del metodo*, in *Riv. AIC*, 1/2020, 255.

<sup>65</sup> Per la tesi che tali ambiti rientrino tra le materie "strutturalmente non devolvibili": OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 13.

<sup>66</sup> Si tratta, com'è noto, della giurisdizione, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, dell'ambito denominato "norme generali sull'istruzione" e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

<sup>67</sup> Per ragioni letterali e sistematiche, parte della dottrina sostiene l'incompatibilità con la logica costituzionale, di richieste totalitarie e non mirate. In questa linea, v. spec.: BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in APOSTOLI, GORLANI, MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, cit., 213 ss.

sumazione, per questa parte, della logica del parallelismo delle funzioni)<sup>68</sup>, la dotazione di cui verrebbero a godere supererebbe, non solo, quella delle Regioni ad autonomia speciale, ma anche quella degli Stati membri di qualche ordinamento federale.

Verosimilmente gli artefici della riforma hanno ritenuto che il ruolo riconosciuto nella procedura ad attori politici nazionali, quali il Governo, cui spetta sottoscrivere l'intesa, e il Parlamento, chiamato ad approvare l'atto finale del procedimento, sarebbe stato un antidoto idoneo a scongiurare effetti eccessivi.

Si tratta, però, di un antidoto condizionato, per intero, dai numeri della politica. Se, quindi, una maggioranza politica richiede, per poter sussistere, l'appoggio determinante di forze che spingono per ottenere tale risultato parlamentare, è difficilmente pensabile che essa possa, con successo, opporsi alle richieste, in questo senso, di una o più Regioni<sup>69</sup>. Con gli effetti che possono immaginarsi sulla tenuta unitaria del sistema.

Un esempio istruttivo al riguardo lo ha offerto, in Spagna, il primo governo Zapatero, il quale, per una serie di ragioni che non è qui il caso di ricordare, poggiava su una maggioranza parlamentare estremamente esigua, in cui determinante era l'appoggio catalano. Non può, quindi, sorprendere che, quando c'è stata la riscrittura dello statuto d'autonomia della Catalogna, la maggioranza parlamentare, pur non avendo pedissequamente fatto proprie le proposte della Comunità autonoma, abbia manifestato un atteggiamento molto comprensivo verso esse<sup>70</sup>.

Ritornando alla vicenda italiana, va ricordato che il problema non è stato ignorato dalla più volte citata bozza Boccia, la quale, per evitare eccessi e, comunque, per scongiurare che la creazione di aree di asimmetria possa compromettere l'equilibrio complessivo del sistema, ha fissato una serie di parametri e criteri cui le future intese tra Stato e Regioni dovrebbero uniformarsi. Essa ha, in particolare, previsto: a) che le intese in parola debbano rispettare i livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio uniformi sull'intero territorio nazionale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. m)<sup>71</sup>; b) che esse debbano, altresì, garantire gli interventi perequativi eventualmente realizzati per far sì che i predetti livelli ed obiettivi siano assicurati sull'intero territorio nazionale<sup>72</sup>; c) che le medesime intese assicurino, conformemente all'articolo 118 Cost., il riparto di competenze tra Regioni ed enti locali, tenendo conto delle funzioni fondamentali assegnate a questi ultimi dal legislatore statale, ex art. 117, secondo comma, lett. p)<sup>73</sup>; d) che tali atti, infine, riconoscano allo Stato la facoltà di

---

<sup>68</sup> Per una valutazione critica delle ragioni che militano a favore o contro questa estensione, v.: DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della costituzione*, cit., 430 ss., il quale sembra argomentare l'estensione della clausola di asimmetria alle funzioni amministrative, dalla necessaria consultazione degli enti locali. In argomento, v., da ultimo, CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, Intervento al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Messina, 16 e 17 dicembre 2019, 9, 13 (del dattiloscritto).

<sup>69</sup> D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane* (2007), ora in Id., *Tra autonomia e neocentralismo*, cit., 37.

<sup>70</sup> Per una sintesi della vicenda catalana, ancora: D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*, cit. 37 s.

<sup>71</sup> Art. 1, primo comma, lett. a).

<sup>72</sup> Art. 1, primo comma, lett. b), c) ed e).

<sup>73</sup> Art. 1, primo comma, lett. d).

stabilire, a carico della Regione, misure a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica<sup>74</sup>.

Prescindendo dall'esame dei contenuti appena passati in rassegna, in larga misura comprensibili, se non condivisibili, non ci si può non interrogare sul valore della futura disciplina legislativa cui la bozza Boccia dovrebbe mettere capo.

È, infatti, contestabile che il nostro sistema delle fonti dia spazio ad una "legge cornice" sull'attuazione della clausola di asimmetria.

Non che Il Parlamento non possa disciplinare con legge le cadenze del procedimento da seguire ai fini dell'adozione delle leggi previa intesa<sup>75</sup>. Esso, infatti, dispone di competenza esclusiva in materia di organi dello Stato (art. 117, primo comma, lett. f); e tale competenza non può non comprendere le procedure che si impongono al rispetto di tali entità<sup>76</sup>.

Completamente diverso è invece il discorso per quanto concerne i limiti di contenuto che una legge ordinaria intenda porre alle leggi previa intesa di cui all'articolo 116, ultimo comma. Infatti, anche a prescindere dalla bizzarria della pretesa che una legge rinforzata sia tenuta al rispetto di una legge ordinaria<sup>77</sup>, va ricordato che, in materia, la riserva assoluta di legge previa intesa, su cui ci siamo intrattenuti in precedenza, non consente l'ingresso di "normali" atti legislativi<sup>78</sup>.

Né potrebbe obiettarsi che limiti siffatti si imporrebbero, comunque, al rispetto del Governo, che è un organo dello Stato, nel momento in cui partecipa alla formazione di una intesa con la Regione. Non può, infatti, contestarsi che la rilevata incompetenza di una legge del

---

<sup>74</sup> Art. 1, primo comma, lett. f).

<sup>75</sup> Per tutti: PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2001, 1 s.; PIRAINO, *L'autonomia differenziata nella crisi del regionalismo italiano*, cit. 61 ss.; BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 211 s.; MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 18. Sull'opportunità che una legge siffatta, integrando la procedura, preveda un passaggio consultivo innanzi alla Conferenza Stato-Regioni, v. VIOLINI, *L'art. 116, III comma: una retrospettiva alla luce degli sviluppi attuali*, cit., 270. Sul punto, v. anche OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17. La possibilità di una legge attuativa (anche) della procedura è, invece, nettamente esclusa da MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, cit., par. 4.4. Per l'opinione che la normativa d'attuazione vada posta con legge costituzionale: STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Dir. Reg.*, 3/2019, 6; ID., *Il regionalismo differenziato: debolezza teorica e pratica del conflitto*, in APOSTOLI, GORLANI, MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, cit., 63; ABBONDANTE, PRISCO, *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, Intervento al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 14 (del dattiloscritto).

<sup>76</sup> Il problema del titolo competenziale invocabile dallo Stato è giustamente posto da CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, cit., 9.

<sup>77</sup> Sul punto: MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, loc.u.cit.

<sup>78</sup> Per questa ragione non si condivide la tesi (ad es.: IANNIELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, cit., 13 ss., 18; PIRAINO, *L'autonomia differenziata nella crisi del regionalismo italiano*, cit. 73 ss.; NAPOLITANO, A., *Il ruolo (imprescindibile) delle Camere per una corretta ed equa attuazione del regionalismo differenziato*, Intervento al convegno dal titolo *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Messina, 16 e 17 dicembre 2019, 10 [del dattiloscritto]) secondo cui la legge statale di attuazione dell'articolo 116, ultimo comma, dovrebbe anche affrontare i profili sostanziali del trasferimento delle funzioni. Come si è rilevato nel testo, infatti, in Costituzione non è rinvenibile un titolo competenziale dello Stato che legittimi un intervento del genere. Esclude, esattamente, che il ruolo della legge previa intesa possa essere usurpato dalla legge ordinaria: OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17.

genere non ne consentirebbe la valida adozione. Senza considerare che, ad ogni modo, il mancato rispetto dei limiti da essa fissati da parte dell'intesa e della legge adottata sulla sua base non avrebbe alcuna incidenza sulla legittimità di quest'ultima.

Se, pertanto, il Parlamento decidesse di porre limiti di contenuto alle negoziazioni che il Governo intraprenda con la Regione, la via da seguire è quella che si è indicata in precedenza: la trasposizione dei "paletti" che esso ritenga di fissare in un atto parlamentare d'indirizzo, se non, addirittura, qualora ne intendesse rafforzare la valenza, in paralleli atti d'indirizzo delle due Camere.