



4 MARZO 2020

# Fonti e procedimenti dell'asimmetria

di Alessandro Morelli

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università *Magna Gracia* di Catanzaro

# Fonti e procedimenti dell'asimmetria \*

di **Alessandro Morelli**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università *Magna Græcia* di Catanzaro

**Abstract [It]:** Il contributo analizza il tema del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. L'Autore esamina nel dettaglio le fonti e il procedimento attraverso cui può essere applicata tale norma, sottolineando l'importanza di un'attuazione ragionevole del processo di differenziazione regionale.

**Abstract [En]:** The paper analyzes the issue of differentiated regionalism provided by Art. 116, paragraph 3, Const. The Author examines in detail the sources and the procedure through which this regulation can be applied, stressing the importance of reasonable implementation of the process of differentiated regionalism.

**Sommario:** **1.** Due diversi punti di vista dai quali è possibile osservare il regionalismo differenziato. – **2.** Le fonti dell'asimmetria: l'impianto dell'art. 116, co. 3, Cost. e il problematico mantenimento del regime duale. – **3.** *Segue:* ... la questione dell'applicabilità della «clausola di asimmetria» alle Regioni a statuto speciale. – **4.** *Segue:* ... è necessaria una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.? – **5.** Le fonti che producono asimmetria: la natura della legge che recepisce l'intesa. – **6.** L'asimmetria *sulle* fonti: il possibile impatto dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. – **7.** Notazioni sul procedimento di differenziazione e sulla bilateralità quale suo principio ispiratore.

## 1. Due diversi punti di vista dai quali è possibile osservare il regionalismo differenziato

Il regionalismo differenziato può essere analizzato da diversi punti di vista, due dei quali sono evocati dal titolo del presente contributo: quello degli atti normativi che prevedono forme di autonomia differenziata, e che disciplinano le modalità di riconoscimento della stessa, e quello delle sequenze di atti, funzionalmente collegati, attraverso cui l'autonomia differenziata trova realizzazione. Da un lato, dunque, la dimensione, per così dire, *statica* delle *fonti* dell'asimmetria (in senso lato); dall'altro, quella *dinamica* dei *procedimenti* di differenziazione che generano o che accentuano l'asimmetria del sistema delle autonomie territoriali.

Muovendo dall'analisi della prima delle suddette dimensioni, è possibile distinguere almeno tre diversi ambiti di studio, sui quali soffermerò l'attenzione in questa sede.

Il primo è quello della *fonte costituzionale dell'asimmetria in senso stretto*; in tale ambito vengono in rilievo i problemi attinenti alle disposizioni che, da un lato, riconoscono direttamente, in capo a determinati enti, forme di autonomia asimmetriche rispetto a quelle ordinariamente previste per gli enti di pari livello e, dall'altro, prevedono un procedimento attraverso cui è possibile incrementare le forme di autonomia di

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al Convegno dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSiRFA) su *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Roma, 29 maggio 2019. Il contributo è destinato agli *Scritti in onore di Francesco Pizzetti*, in corso di pubblicazione.

altri enti, producendo ulteriori asimmetrie nel sistema complessivo. Nel nostro ordinamento, tali previsioni normative sono contenute nell'art. 116 Cost.

Il secondo è l'ambito di quelle che potrebbero definirsi *fonti che producono asimmetria*, ossia gli atti attraverso i quali ha luogo il procedimento che conferisce nuove e particolari forme di autonomia a enti che ne siano sprovvisti. Si pongono qui i problemi inerenti all'efficacia della fonte attraverso cui si può effettuare il riconoscimento di tali forme e ai rapporti intercorrenti tra la predetta fonte e gli altri atti del procedimento di differenziazione.

Il terzo ambito di studio è quello dell'*impatto che l'asimmetria prodotta dal procedimento di differenziazione può avere sull'attuale sistema delle fonti*, un agglomerato di atti normativi statali e regionali sulla cui conformazione, nell'esperienza italiana, ha inciso in misura notevole la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>1</sup>. La previsione di tale impatto, a cominciare dagli effetti che la differenziazione potrebbe produrre sul contenzioso tra Stato e Regioni, è estremamente difficile. I paradigmi applicati dalla giurisprudenza per dirimere i conflitti legislativi tra enti, come il principio di leale collaborazione, presentano, infatti, una tale duttilità da poter essere impiegati sia in senso centrifugo, valorizzando il ruolo degli enti periferici, sia in senso centripeto, promuovendo forme di accentramento delle competenze<sup>2</sup>.

Il seguito giurisprudenziale della riforma del 2001, che pure aveva inteso ampliare gli spazi di autonomia normativa delle Regioni, com'è noto, ha sensibilmente ridimensionato la sfera di attribuzioni legislative di tali enti, adottando soluzioni interpretative diverse, come, ad esempio, la qualificazione di alcune delle competenze legislative indicate nell'art. 117, comma 2, Cost. come «trasversali», idonee a legittimare l'intervento del legislatore statale anche in materie di potestà delle Regioni, o la definizione di meccanismi atti ad attrarre al centro competenze legislative regionali (per tutti, si pensi all'istituto della c.d. «chiamata in sussidiarietà»). E non è detto che qualcosa di analogo non si verifichi anche a seguito dell'eventuale conclusione del procedimento attuativo dell'art. 116, co. 3, Cost. Il rischio dell'eterogenesi dei fini è sempre presente ed è alimentato, oltre che dalla complessità dei contesti di riferimento, dal mancato svolgimento di serie analisi di fattibilità delle riforme programmate e approvate (ma, più in generale, di gran parte della produzione normativa degli ultimi anni).

---

<sup>1</sup> Come rilevano R. BIFULCO e A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in IDD. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2004*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, XII, benché negli ordinamenti federali il contenzioso costituzionale rivesta, in genere, una certa importanza «per la comprensione delle dinamiche del rapporto centro-periferia», esso non risulta mai così determinante com'è avvenuto nell'esperienza italiana, che costituisce, pertanto, un *unicum*, da questo punto di vista, nel panorama comparato.

<sup>2</sup> Sul punto, sia consentito rinviare al mio *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Riv. AIC*, 3/2019, 114 ss. e spec. 125 ss.

La marcata tendenza all'irrazionalismo legislativo, da un lato, rende arduo prevedere i risultati delle misure introdotte e, dall'altro, comporta difficoltà considerevoli, in qualche caso insuperabili, di applicazione delle misure stesse. Di più, il susseguirsi d'interventi normativi dalla portata fortemente simbolica, che prospettano riforme asseritamente palingenetiche, ma in realtà difficilmente realizzabili o di scarso impatto, alimenta quello che un'autorevole dottrina ha efficacemente definito il fenomeno della «disaffezione alla legge»<sup>3</sup>, dovuto alla perdita di credibilità di quest'ultima.

Quanto alla fonte costituzionale dell'asimmetria, pur nella consapevolezza dell'impossibilità di adottare una prospettiva ingenuamente illuminista nell'inquadramento dei problemi relativi all'articolazione territoriale dell'ordinamento repubblicano<sup>4</sup>, non può non riconoscersi la presenza di un quadro normativo ampiamente difettoso, che necessiterebbe di una razionalizzazione (purtroppo, al momento improbabile). In tale contesto, il prodursi della differenziazione delle competenze legislative *ex art.* 116, co. 3, Cost. potrebbe comportare un incremento del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, con il conseguenziale, ulteriore potenziamento del ruolo della Corte nella conformazione dell'impianto ordinamentale. Fenomeni che potrebbero essere accentuati da applicazioni *irragionevoli* della clausola di asimmetria, come quelle che deriverebbero dall'accoglimento delle proposte avanzate dalle Regioni che hanno di recente riavviato il processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Occorre, dunque, ricondurre, per quanto possibile, sia l'interpretazione delle fonti dell'asimmetria sia l'inquadramento del procedimento di differenziazione (la seconda dimensione sulla quale si soffermerà qui l'attenzione) a canoni di razionalità e di ragionevolezza, onde evitare che le carenze normative finiscano con il fornire occasioni di sviluppo a processi degenerativi della forma di Stato.

---

<sup>3</sup> Così T. MARTINES, *La disaffezione alla legge*, in *Legalità e giustizia*, 2-3/1984, 310 ss., ora in ID., *Opere*, t. I, *Teoria generale*, Giuffrè, Milano 2000, 575 ss., il quale individua come principali cause della disaffezione l'elevato numero delle leggi, la cattiva redazione, le difficoltà di applicazione per la mancanza di un'adeguata «copertura amministrativa» e l'ingiustizia delle stesse. La questione si lega ad altre, di pari rilievo, come quelle relative al modo in cui è strutturato l'apparato amministrativo preposto all'applicazione della legge e al regime dei controlli vigenti sugli stessi funzionari chiamati a svolgere tale compito: cfr. ora, per interessanti notazioni, T. GRECO, «Un fiorino!» *Alcune considerazioni sulle regole, sulla cultura giuridica italiana e sulla (s)fiducia nei confronti di burocrati e cittadini*, in *Questione giustizia*, 11 febbraio 2020.

In merito all'irrazionalismo che caratterizza l'attività di produzione legislativa, lo stesso Martines rilevava già, più di vent'anni fa, che «da fiducia nella ragione va sempre più scemando nella coscienza individuale e collettiva e che sulla ragione, nel mondo d'oggi, finiscono col prevalere l'autorità (dalla quale scaturiscono le fonti del diritto) ed il pregiudizio, nella sua versione contemporanea fondato sulla scarsa od errata o, peggio, volutamente distorta conoscenza dei fatti (dalla quale pure dipende, non di rado, il processo normativo e, dunque, l'uso delle parole per pervenire al suo compimento)»: *Prefazione* a M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli, Torino 1996, VIII, ora in ID., *Opere*, t. II, *Sez. I - Fonti del diritto, Sez. II - Giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano 2000, 630.

<sup>4</sup> Cfr., in tal senso, F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in *www.federalismi.it*, 3/2015, 5.

## 2. Le fonti dell'asimmetria: l'impianto dell'art. 116, co. 3, Cost. e il problematico mantenimento del regime duale

Il tema dal quale appare necessario prendere le mosse è quello dell'impianto complessivo che, in base alla disciplina costituzionale, presenta attualmente il sistema delle autonomie speciali e differenziate (l'incertezza nell'uso delle etichette è già indice della difficoltà d'inquadramento del regionalismo, per così dire, "non ordinario"<sup>5</sup>). Si tratta della prima e più importante delle questioni inerenti alle fonti dell'asimmetria, poiché essa condiziona il modo di affrontare tutti gli altri problemi relativi all'attuazione del regionalismo differenziato.

Nella sua attuale formulazione, l'art. 116 Cost. prevede due tipi di autonomie, per così dire, "non ordinarie".

Da una parte, troviamo il modello definito dai primi due commi dell'art. 116, che riconoscono direttamente a determinati enti territoriali «forme e condizioni particolari di autonomia»; si tratta di uno *status* imposto dall'alto, con apposite leggi costituzionali, anche se a seguito di una originaria negoziazione tra lo Stato e l'ente autonomo.

Dall'altra parte, il terzo comma dell'art. 116 configura la possibilità di attribuire ad altre Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» attraverso un procedimento che origina dal basso («su iniziativa della Regione interessata») e che culmina in una legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione<sup>6</sup>.

Se nel primo caso si ha, dunque, un'attribuzione diretta di un'autonomia non ordinaria, nel secondo un riconoscimento indiretto, a conclusione di un procedimento di negoziazione.

Non è chiaro se, con l'introduzione della «clausola di asimmetria», al regime duale (autonomia ordinaria/autonomia speciale) si sia voluto sostituire un regime caratterizzato dalla presenza di tre elementi (che affianca alle prime due un'ulteriore specie di autonomia: quella appunto differenziata) oppure, al contrario, se l'art. 116, co. 3, fornisca soltanto gli strumenti utili a correggere, riguardo a limitate esigenze gestionali di talune Regioni, il quadro delle competenze legislative (giacché, per quelle

---

<sup>5</sup> Cfr., sul punto, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6/2019, 2 s.; A. RUGGERI, *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Dir. reg.*, 1/2020, 1 ss. e spec. 2, nota 1.

<sup>6</sup> Sui modelli procedurali di affermazione dell'asimmetria, in una prospettiva comparata, cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, 264 ss.; R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Dir. reg.*, 1/2020, 139 ss.; S. MANGIAMELI - A. FILIPPETTI - F. TUZI - C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2020, spec. 389 ss.

Con riguardo ai tipi di autonomia previsti dall'art. 116 della Costituzione italiana v. ancora A. RUGGERI, *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 19 ss.

amministrative, sono sufficienti gli strumenti previsti dall'art. 118 Cost.)<sup>7</sup>. La formulazione dell'art. 116 non offre indicazioni univoche in un senso o nell'altro e, del resto, se si guarda alla genesi della previsione contenuta nell'ultimo comma di tale articolo, sembra che anche in quella vicenda abbia trovato espressione una tendenza ricorrente nella storia del regionalismo italiano: l'inclinazione all'uso congiunturale dell'autonomia che ha fatto sì che le riforme e i relativi processi di attuazione siano stati promossi per lo più da esigenze politiche contingenti<sup>8</sup>. Nella medesima prospettiva, con l'introduzione dell'attuale ultimo comma dell'art. 116, la maggioranza che approvò la legge costituzionale n. 3 del 2001 intese dare una risposta, in verità non troppo meditata, alle spinte autonomistiche di alcune Regioni settentrionali e alle rivendicazioni della Lega Nord<sup>9</sup>. È plausibile che i riformatori del tempo non immaginassero né che il conferimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avrebbe potuto riguardare simultaneamente tutte o quasi le materie di potestà legislativa concorrente e di potestà esclusiva nelle quali si decise di consentire la differenziazione (eventualità che, invece, è stata prospettata, seppur in misura diversa, dalle più recenti richieste avanzate delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna<sup>10</sup>), né che un numero consistente di Regioni (o addirittura la totalità delle stesse) potesse

<sup>7</sup> Cfr. sul punto ora A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Paper, 8 gennaio 2020, spec. 6 ss.

<sup>8</sup> Ho già impiegato la formula «uso congiunturale dell'autonomia» in alcuni miei scritti precedenti, ai quali sia consentito qui rinviare: in particolare, *Le relazioni istituzionali*, cit., 114 ss. e spec. 121 ss.; *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 18 ss., nonché *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2/2019, 523 ss. Cfr. ora anche A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 29 ss.

L'espressione riprende la formula «uso congiunturale della Costituzione», impiegata in dottrina per indicare la tendenza ad applicare il testo costituzionale e a progettare riforme dello stesso in base a una visione incentrata su esigenze politiche del tutto contingenti: cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 luglio 2001; ID., *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, overosia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; ID., *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, 43 ss.; ID., *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 22, nota 36; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 147 ss.

<sup>9</sup> Ricordano tali vicende, nel contesto di una riflessione sulle attuali prospettive di attuazione del regionalismo differenziato, tra gli altri, L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Riv. AIC*, 4/2018, 322 s.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino 2019, 23 ss.; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

<sup>10</sup> Stando alle ultime bozze di intesa che si è potuto consultare, datate 15 maggio 2019 (pubblicate sul sito *Roars. Return on Academic Research*, all'indirizzo <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sull'autonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/>), la Regione Veneto chiede «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in ben ventitré materie (art. 2 della bozza), la Regione Lombardia in venti (art. 2 della bozza) e la Regione Emilia-Romagna in sedici (art. 2, co. 1, della bozza). Su tali bozze cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20/2019, 1 ss.; con specifico riguardo alla proposta della Lombardia, C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*, in *Dir. reg.*, 2/2019, 1 ss.; in riferimento a quella dell'Emilia-Romagna, A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *ivi*, 3/2019, 1 ss.;

pretendere di attivare la «clausola di asimmetria»<sup>11</sup>. Il riconoscimento dell'accordo politico tra le parti (l'intesa tra Stato e Regione) come elemento decisivo dell'intero processo di differenziazione dovette apparire una garanzia sufficiente ad evitare applicazioni eversive della disciplina.

La differenza tra le fonti che riconoscono i due tipi di autonomia rinvia alla questione del rapporto sussistente tra le stesse «forme e condizioni particolari» cui fanno riferimento tanto il primo quanto il terzo comma dell'art. 116. Un rapporto reso ancor più problematico da tre fattori: il primo è il carattere, per così dire, proteiforme della stessa autonomia speciale, un modello che ha avuto applicazioni molto diverse nelle cinque Regioni che ne sono dotate, sicché il confronto tra i differenti tipi di autonomia appare ancora più difficile se si passa dal livello dei modelli astratti a quello delle esperienze concrete; il secondo consiste nel fatto che l'autonomia speciale, pur nella varietà delle sue traduzioni, ha subito un progressivo ridimensionamento che l'ha avvicinata sensibilmente all'autonomia ordinaria, nell'ambito di un processo di complessiva erosione delle competenze regionali da parte del legislatore statale, i cui interventi hanno spesso trovato l'avallo della Corte costituzionale<sup>12</sup>; il terzo fattore attiene, infine, al modo in cui le Regioni che hanno avviato, più di recente, un nuovo tentativo di dare attuazione all'art. 116, co. 3, Cost., hanno interpretato tale disciplina.

Appare evidente, in particolare, che il modello al quale le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno fatto riferimento nella definizione delle loro proposte sia quello dell'autonomia speciale.

Indizi gravi, precisi e concordanti orientano in tal senso: la circostanza che uno dei quesiti previsti dalla legge della Regione Veneto n. 15 del 2014, che stabiliva l'indizione del referendum consultivo, poi svoltosi il 22 ottobre 2017 su altro e diverso quesito – l'unico fatto salvo dalla Corte costituzionale nella sent. n.

---

nonché, riguardo alla proposta del Piemonte G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive: verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta? Spunti per un confronto tra il modello regionale "differenziato" piemontese e l'esperienza della specialità valdostana, con particolare riferimento alle forme di gestione dei piccoli Comuni, ibi*, 1 ss.; e ancora in merito alla proposta del Veneto, M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo "differenziato", tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *www.federalismi.it*, 17/2019, 1 ss.

Per un quadro delle questioni aperte cfr. ora A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *www.federalismi.it*, 19/2019, e A.M. CITRIGNO, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Dir. fond.*, 1/2020, 1 ss.

<sup>11</sup> Stando al Dossier del Servizio Studi del Senato n. 104 del febbraio 2019 (consultabile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf>), oltre alle tre Regioni capo-fila, altre sette Regioni ordinarie hanno conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) e altre tre hanno adottato iniziative preliminari, approvando di atti di indirizzo (Basilicata, Calabria, Puglia).

<sup>12</sup> Su tali vicende cfr., almeno, R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna 2018, 71 ss. e spec. 79 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, con *Introduzione e Postfazione* di E. Balboni, Giappichelli, Torino 2018; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, V ed., Giappichelli, Torino 2019, 11 ss. e spec. 20 ss.; B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino 2019, 11 ss. e spec. 17 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Giappichelli, Torino 2019, 55 ss.; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019, 6 ss.

118 del 2015 –, recitasse: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?»<sup>13</sup>; il considerevole numero di materie nell’ambito delle quali è stata chiesta l’attivazione della «clausola di asimmetria», un numero che evoca non già un uso di quest’ultima in funzione integrativa e complementare rispetto alla vigente articolazione delle competenze legislative, bensì l’idea di uno statuto speciale<sup>14</sup>; la soluzione prospettata nelle ultime bozze d’intesa, secondo cui le modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali necessarie all’esercizio delle funzioni devolute dovrebbero essere determinate da un’apposita commissione paritetica Stato-Regione, simile a quelle previste nelle Regioni a statuto speciale<sup>15</sup>.

Il quadro potrebbe essere semplificato da una revisione dell’art. 116 Cost., opportuna quanto, almeno per il momento, improbabile. L’individuazione delle correzioni da apportare è, peraltro, compito che esula dall’ambito della presente analisi, trattandosi di questione di politica del diritto.

È opportuno ricordare però che, nei progetti di riforma del Titolo V successivi al 2001, si è sempre previsto qualche intervento sull’art. 116, co. 3, Cost.: in particolare, il testo di riforma approvato dal Parlamento nella XIV legislatura e bocciato dal referendum costituzionale del 2006 e la prima versione del disegno di legge costituzionale n. 1429/S, presentato al Presidente del Senato l’8 aprile 2014, prevedevano la soppressione del terzo comma dell’art. 116. Nella versione finale di quest’ultimo disegno, sottoposta al referendum del 4 dicembre 2016, invece, la disposizione era mantenuta, ma con alcune rilevanti modifiche<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Sulla sent. n. 118 del 2015 della Corte costituzionale cfr. F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l’autonomia e l’indipendenza del Veneto. Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 759 ss. e D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1141 ss.

Sulla natura e sul significato dei referendum consultivi di Veneto e Lombardia cfr. anche G. BOGGERO, *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *Dir. reg.*, 2/2019, 1 ss.; D. GIROTTO, *L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, cit., 73 ss., e, se si vuole, il mio Editoriale. *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, 321 ss.

<sup>14</sup> In senso critico, sul punto, cfr. A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, cit., 15 ss.

<sup>15</sup> Cfr. l’art. 3 delle già citate bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna del 15 maggio 2019. Su tali commissioni paritetiche cfr., in senso radicalmente critico, R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 26 marzo 2019.

<sup>16</sup> Nel testo di legge costituzionale recante «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», pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016 e bocciato nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, si prevedeva che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia potessero essere attribuite, con apposita legge dello Stato, «anche su richiesta delle stesse» Regioni interessate. Presupposto imprescindibile per accedere alla procedura sarebbe stato, per la Regione, il trovarsi in «condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» (art. 30). Rimaneva, inoltre, la previsione dell’intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Poiché, infine, la riforma eliminava la potestà legislativa concorrente, le materie nelle quali sarebbe stato possibile avviare la procedura prevista dal terzo comma dell’art. 116 sarebbero state soltanto alcune di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L’art. 39, co. 13, del testo costituzionale del 2016 prescriveva, inoltre, che le nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione non si sarebbero applicate alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano



### 3. Segue: ... la questione dell'applicabilità della «clausola di asimmetria» alle Regioni a statuto speciale

In tale contesto, va anche affrontata la questione dell'applicabilità della «clausola di asimmetria» alle Regioni a statuto speciale, sulla quale la dottrina si mostra divisa<sup>17</sup>.

Tra chi è favorevole alla soluzione estensiva, è diffusa la tesi secondo cui l'applicazione dell'art. 116, co. 3, alle Regioni a statuto speciale dovrebbe avere luogo in virtù della previsione contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, a norma del quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Di contro, sono diversi gli argomenti addotti a sostegno della tesi opposta, secondo cui la «clausola di asimmetria» riguarderebbe soltanto le Regioni a regime ordinario: dal dato testuale della disposizione, che fa esclusivo riferimento a Regioni «altre» rispetto a quelle a statuto speciale, alla considerazione per cui comunque la via maestra per l'acquisizione da parte di queste ultime di più ampie forme di autonomia sarebbe quella della revisione dei rispettivi statuti. Proprio su tale punto, tuttavia, si può avanzare qualche dubbio, se si considera il differente ruolo riservato alla Regione nei due diversi procedimenti, un ruolo meramente consultivo nella modifica degli statuti speciali e, invece, del tutto paritario, secondo una

---

«fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome». Alle Regioni a regime differenziato e alle Province autonome si sarebbero applicate, invece, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale e fino alla revisione degli stessi statuti, le disposizioni di cui all'art. 116, co. 3, ad esclusione di quelle relative alle materie di cui all'articolo 117, co. 3.; sul punto sia consentito rinviare al mio *Commento all'art. 116 Cost.*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, *Parte II - Ordinamento della Repubblica (Artt. 55 - 139) e Disposizioni transitorie e finali*, Il Mulino, Bologna 2018, 329 s.

<sup>17</sup> A favore dell'applicabilità dell'art. 116, co. 3, Cost. anche alle Regioni a statuto speciale, tra gli altri, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3/2001, 493; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino 2002, 143; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino 2003, 145; D. 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 Regioni*, 2-3/2003, 419 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*, *ivi*, 4/2017, 646 ss.; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino 2003, 423 ss.

In senso contrario si vedano, tra gli altri, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 1/2008, 21 ss.; ID., *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 19 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., 166; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 16 s.; O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Dir. reg.*, 2/2019, 4 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 47 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta OnLine*, 1/2020, 47.

Per un quadro delle diverse posizioni cfr. anche T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Dir. reg.*, 2/2019, 1 ss.

diffusa tesi dottrinale, nel procedimento *ex art. 116, co. 3, Cost.*<sup>18</sup>. Né appare decisivo l'argomento secondo cui, in entrambi i casi, il procedimento si concluderebbe in sede parlamentare, essendo ovviamente ben più gravosa l'approvazione di una legge costituzionale, che peraltro, almeno in astratto, potrebbe anche non tenere conto delle indicazioni date dalla Regione interessata (a differenza di quanto, invece, potrebbe accadere, secondo l'opinione sopra richiamata, nell'approvazione della legge rinforzata nell'ambito del procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, co. 3, Cost.)<sup>19</sup>.

Il problema certo non si porrebbe nel caso in cui si affermasse una lettura della clausola di asimmetria – come quella di recente sostenuta in dottrina – secondo cui «il *quantum* e il *quid* della specialità regionale» costituirebbero limiti all'ampliamento dell'autonomia delle Regioni ordinarie<sup>20</sup>, sicché queste ultime non potrebbero acquisire, attraverso l'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost., le condizioni e le forme di autonomia proprie delle Regioni speciali. Stando però alle prime fasi del processo di attuazione del regionalismo differenziato in corso, la tendenza prevalente, come si è visto, sembra andare in senso opposto.

Pur dovendosi condividere l'idea secondo cui l'ampliamento dell'autonomia speciale ha quale suo principale strumento di realizzazione la revisione degli statuti, chi scrive ha sostenuto, in altra sede<sup>21</sup>, che residuerebbe un ambito di applicazione della «clausola di asimmetria» anche per le Regioni a statuto speciale. Il procedimento di differenziazione potrebbe essere utilizzato per far acquisire alle autonomie speciali competenze in materie di cui esse, in base ai rispettivi statuti, non avessero la disponibilità. La differenziazione in tali materie non comporterebbe l'inserimento delle relative competenze negli statuti speciali, anche se nulla impedirebbe tale evenienza, in un momento successivo e qualora subentrasse l'accordo politico con lo Stato, ovviamente seguendo il procedimento previsto per la modifica statutaria. Tale passaggio apparirebbe comunque rispettoso di quanto disposto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché l'introduzione nello statuto speciale della previsione di una delle competenze oggetto di possibile differenziazione *ex art. 116, co. 3*, dopo un periodo “di prova”, attribuirebbe alla Regione, in via definitiva, la competenza medesima.

Secondo un'autorevole dottrina, con l'applicazione, nelle modalità appena indicate, della «clausola di asimmetria» alle Regioni a statuto speciale, queste ultime finirebbero con il disporre di materie o loro porzioni «provviste di un doppio titolo di legittimazione, a seconda del fondamento positivo sul quale

---

<sup>18</sup> La questione si è posta soprattutto in riferimento al ruolo da riconoscersi al Parlamento nell'approvazione della legge a maggioranza assoluta prevista dall'art. 116, co. 3, Cost., aspetto sul quale si tornerà *infra* (v. par. 7).

<sup>19</sup> In senso contrario cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 157.

<sup>20</sup> Cfr. D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, cit., 54.

<sup>21</sup> Sia consentito rinviare al mio *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Dir. reg.*, 3/2019, 53 s.

esso poggia: costituzionale per alcune, ordinario (e “pattizio”) per altre»<sup>22</sup>. Con la conseguenza che tali Regioni rimarrebbero prive, con riguardo alle nuove competenze, delle garanzie assicurate dagli statuti speciali, per il fatto di essere contenuti, questi ultimi, in fonti di rango costituzionale.

Non sembra, tuttavia, che tale evenienza comporterebbe un *vulnus* intollerabile per l'autonomia delle stesse Regioni a statuto speciale, che, al contrario, vedrebbero ampliato il patrimonio delle proprie competenze legislative, seppure in via temporanea e sperimentale. Peraltro, le stesse competenze acquisite attraverso il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, non sarebbero del tutto sprovviste di tutela dinanzi alla Corte costituzionale: nel caso in cui, infatti, il legislatore statale invadesse le nuove sfere di competenza acquisite attraverso la «clausola di asimmetria» da una Regione a statuto speciale, quest'ultima potrebbe comunque difenderle dinanzi al Giudice delle leggi, evocando come parametro l'art. 116, co. 3, integrato dalla “fonte interposta” rappresentata dalla legge rinforzata che avesse riconosciuto e disciplinato la differenziazione.

Del resto, anche le competenze delle Regioni a statuto ordinario che avessero acquisito ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, attraverso il procedimento previsto dall'art. 116, co. 3, poggerebbero su un doppio titolo di legittimazione, alcune essendo espressamente riconosciute dall'art. 117 Cost. e altre dalla legge rinforzata che avesse dato seguito alla «clausola di asimmetria», ma anche in questo caso nessuna delle competenze rimarrebbe del tutto sguarnita di tutela.

Per la dottrina appena richiamata, tuttavia, il dato letterale (il riferimento dell'art. 116, co. 3, ad «altre Regioni») sarebbe insuperabile e la lacuna costituzionale che comporterebbe un paradossale squilibrio a sfavore delle Regioni a statuto speciale – le prime ad essere riconosciute dal medesimo articolo titolari di condizioni e forme particolari di autonomia – risulterebbe, dunque, *reale*, non apparente e, pertanto, eliminabile soltanto con una revisione dell'art. 116.

Integrando, però, l'interpretazione letterale con quella logico-sistematica, l'ostacolo pare dissolversi: l'art. 116, nella sua attuale formulazione, è stato introdotto dall'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001; l'art. 10 della medesima legge prevede che (tutte) le disposizioni della legge stessa (comprese, dunque, quelle contenute nell'art. 2) si applichino anche alle Regioni a statuto speciale fino all'adeguamento degli statuti, per le parti in cui prevedano forme di autonomia più ampia. Come ha precisato la Corte costituzionale, posto che le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 prevalgono sugli statuti speciali di autonomia «solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi [...] in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione»<sup>23</sup>, la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della suddetta legge costituzionale

<sup>22</sup> A. RUGGERI, *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 21.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 103/2003, punto 2 del *Cons. in dir.*

«presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia». Pertanto, in base a tale clausola, la Corte deve svolgere il raffronto tra le previsioni contenute nel Titolo V e quelle degli statuti speciali, quando si controverta di «istituti chiamati a svolgere la medesima funzione»<sup>24</sup>. Circostanza che sembra ricorrere proprio nel caso di specie, dovendosi confrontare le garanzie offerte, sul piano delle procedure, all'ampliamento e al mantenimento di nuove competenze legislative delle Regioni speciali dai rispettivi statuti e, a quelle ordinarie, dalla clausola di asimmetria *ex art. 116, co. 3, Cost.*

È vero che l'esito pratico al quale potrebbe condurre l'estensione della clausola di asimmetria alle Regioni a statuto speciale potrebbe essere quello di vedersi negare, al momento della revisione dei loro statuti, quelle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia acquisite attraverso il procedimento previsto dall'art. 116, co. 3, poiché nessuna garanzia avrebbero le stesse Regioni d'imporre la propria volontà in un procedimento – appunto quello di modifica dei propri statuti – in cui l'ultima parola spetta sempre al Parlamento nazionale<sup>25</sup>. Prescindendo pure dalla circostanza che tale eventualità può verificarsi a seguito di qualunque applicazione della clausola di maggior favore, non si può non rilevare, tuttavia, che l'esito prefigurato – quello di una sottrazione non concordata, imposta a una Regione attraverso una modifica statutaria unilaterale, di competenze legislative precedentemente riconosciute *ex art. 116, co. 3, Cost.*, non giustificata né dall'inefficiente esercizio delle stesse né da superiori esigenze unitarie – darebbe luogo, come ha riconosciuto la stessa dottrina alla quale si fa ora riferimento, a una soluzione irragionevole e lesiva dei principi di autonomia e di leale collaborazione, probabilmente sanzionabile dalla Corte costituzionale<sup>26</sup>. E poco importa che quest'ultima finora non abbia mai dichiarato l'illegittimità di leggi di revisione costituzionale, poiché ne ha comunque ammesso, in via di principio, la possibilità e nulla impedisce che alle parole, per così dire, seguano prima o poi i fatti<sup>27</sup>. Anche in altri ambiti, del resto, le pronunce di accoglimento hanno fatto seguito soltanto dopo diversi anni alle prime dichiarazioni di principio della giurisprudenza: si pensi, per tutti, agli annullamenti di decreti-legge per la manifesta carenza

---

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 255 del 2014, punto 4.2 del *Cons. in dir.*; ma v. già sentt. nn. 103 e 274/2003. Per una più recente applicazione della clausola di maggior favore, con riguardo alla Regione Sicilia, cfr. Corte cost., sent. n. 93/2017.

<sup>25</sup> Così ancora A. RUGGERI, *Editoriale. Attuazione dell'art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, cit., 23 ss.

<sup>26</sup> *Ivi*, 23 s., nota 38.

<sup>27</sup> Cfr., per tutte, la nota sent. n. 1146/1988, ove si afferma che non si può negare che la stessa Corte costituzionale «sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore» (punto 2.1 del *Cons. in dir.*). Per un quadro ricostruttivo, in tema, cfr. ora A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in U. ADAMO - R. CARIDÀ - A. LOLLO - A. MORELLI - V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, Catanzaro, 8-9 giugno 2018, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, 191 ss.

dei presupposti previsti dall'art. 77 Cost. o alle decisioni che hanno fatto valere principi costituzionali come «controlimiti» nei confronti di fonti esterne<sup>28</sup>.

Non si può non convenire, tuttavia, sul rilievo per cui la proposta indicata offrirebbe comunque un rimedio imperfetto, posto che la stessa compresenza del regime duale e di una clausola di asimmetria, intesa non già come uno strumento di correzione dell'autonomia legislativa ordinaria dalla portata limitata, ma – secondo quanto emerge dalle richieste avanzate dalle Regioni capofila del processo di differenziazione – come un metodo d'introduzione, in via surrettizia, di una “nuova” specialità, dà luogo a un'incoerenza strutturale dell'intero assetto delle autonomie. Un'incoerenza alla quale soltanto il legislatore costituzionale potrebbe porre rimedio.

In attesa (e nella speranza) che quest'ultimo intervenga e lo faccia non in base a una visione congiunturale dell'autonomia regionale, appare però urgente sottolineare la necessità di un'applicazione *non irragionevole* dell'art. 116, co. 3<sup>29</sup>, esito al quale condurrebbe anche l'esclusione assoluta delle Regioni a statuto speciale dal processo di differenziazione.

#### **4. Segue: ... è necessaria una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.?**

Un'altra questione relativa alla fonte dell'asimmetria è quella della necessità di una legge attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost.

In Costituzione non si rinviene, in effetti, alcun rinvio a una fonte che dia seguito alle disposizioni che prevedono il regionalismo differenziato e la struttura nomologica degli enunciati contenuti nel terzo comma dell'art. 116 consente un'applicazione immediata del procedimento di differenziazione, anche se con modalità diverse per le varie fasi dello stesso. E, tuttavia, un'attuazione normativa (o meglio un'attuazione-integrazione) della disciplina costituzionale sembrerebbe essere imposta da più ampie esigenze sistemiche e, in particolare, dalla necessità d'impedire che anche sul piano procedurale si

---

<sup>28</sup> Per quanto riguarda il controllo sulla sussistenza dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza» dei decreti-legge, la Corte aveva affermato già nella sent. n. 29/1995, in via di principio ma non accogliendo poi alcuna questione vertente sulla mancanza dei suddetti presupposti, che non vi era alcuna preclusione a un suo esame, anche sotto tale profilo, del decreto-legge e della legge di conversione, «dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa» (punto 2 del *Cons. in dir.*). Poi, però il Giudice delle leggi ha effettivamente sanzionato provvedimenti d'urgenza per «evidente mancanza» dei suddetti presupposti con le sentt. n. 171/2007 e 128/2008 e altre successive (v., ad es., la n. 22/2012).

Analoga, da tale punto di vista, è la vicenda riguardante i c.d. «controlimiti», in riferimento ai diversi tipi di fonti esterne e, segnatamente, a quelle del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea: per quanto riguarda le prime, si veda, dopo le affermazioni di principio contenute già nella sent. n. 48/1979, la sent. n. 238/2014; quanto al diritto dell'Unione europea, si rinvia, per tutte, alle note decisioni nn. 98/1965, 187/1973 e 170/1984 e, successivamente, per concrete applicazioni di tale dottrina, all'ord. n. 24/2017 e alla sent. n. 115/2018 (relative al c.d. «caso Taricco»).

<sup>29</sup> Sottolinea l'esigenza di un'applicazione ragionevole dell'art. 116, co. 3, Cost. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4/2019, 281 ss.

producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa, ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica.

Qualche tentativo di dare attuazione con un'apposita legge generale, all'art. 116, co. 3, Cost. è stato fatto, in passato: si pensi, in particolare, al disegno di legge di attuazione approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007 e alla proposta di legge n. 1368, presentata il 24 giugno 2008 alla Camera dall'on. Linda Lanzillotta<sup>30</sup>. Quest'ultimo testo, in particolare, conteneva alcune soluzioni interessanti: quanto alla fase introduttiva, stabiliva che l'atto d'iniziativa della Regione, deliberato con le modalità e le forme dalla stessa previste, dovesse essere presentato al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per i rapporti con le regioni da lui delegato, *soltanto dopo* aver acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali, se istituito dallo statuto regionale o, in caso di mancata istituzione, dopo aver consultato gli enti locali secondo modalità e forme determinate dallo statuto o da un'apposita legge regionale (art. 2, co. 1); l'atto introduttivo si sarebbe dovuto sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri su iniziativa del Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 2, co. 2). In riferimento alla fase successiva alla sottoscrizione dell'intesa, si prevedeva, poi, che il Governo avrebbe dovuto deliberare entro trenta giorni la presentazione in Parlamento del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia «ampliata», che tale disegno avrebbe dovuto contenere le disposizioni regolanti le forme e le condizioni dell'autonomia regionale sulla base dell'intesa e che quest'ultima avrebbe dovuto essere allegata al medesimo disegno di legge, costituendone parte integrante (art. 2, co. 3 e 4).

Degna di nota era, inoltre, la previsione secondo cui il disegno di legge avrebbe dovuto indicare le norme contrastanti con l'intesa che, dalla data di entrata in vigore della legge stessa o da una diversa data (se consentita dall'intesa) avrebbero cessato di essere applicabili nei confronti della Regione interessata (art. 2, co. 5)<sup>31</sup>.

Erano previste, infine, misure inerenti alla verifica dell'intesa: il controllo si sarebbe dovuto svolgere al termine del decimo anno dalla data di entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e

---

<sup>30</sup> Su tali proposte di legge cfr. ora L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 331 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, cit., 65 ss.

<sup>31</sup> Sui pregi di quest'ultima previsione normativa cfr. L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, 330, la quale afferma che tale regola «potrebbe innescare un processo di identificazione delle funzioni *a contrariis*: non attraverso una domanda “positiva” di funzioni legislative ma chiedendo di essere svincolati – nell'esercizio di proprie funzioni o di funzioni aggiuntive, ottenute tramite l'intesa – dal rispetto delle norme statali vigenti in materia». Una siffatta soluzione potrebbe risultare, infatti, più efficace e meno foriera di contenzioso «se le richieste regionali fossero formulate non solo come domande di attribuzione di competenze ma anche come elenchi di normative relative a quanto non si dovrebbe più considerare vincolante per le Regioni ad autonomia differenziata affinché esse possano elaborare e attuare propri disegni politici e proprie strategie in determinati comparti».

condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa, la quale, peraltro, avrebbe potuto anche prevedere un termine di cessazione dell'efficacia della legge attributiva dell'autonomia ampliata (art. 3, co. 1).

Tale proposta di legge, che peraltro era stata vista con sfavore dalle stesse Regioni in quanto ritenuta un espediente utile a bloccare le iniziative dirette a dare immediato seguito all'art. 116, co. 3, Cost.<sup>32</sup>, non vide la luce per la cessazione anticipata della legislatura, che impedì che si giungesse a una votazione parlamentare sul testo<sup>33</sup>.

Al momento, le sole disposizioni legislative vigenti che danno attuazione, per aspetti molto limitati, alla disciplina costituzionale in materia di regionalismo differenziato sono l'art. 14 della legge n. 42 del 2009, il quale prevede che, con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia a una o più Regioni, ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., si provvede anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'art. 119 Cost., nonché ai principi della legge medesima, e l'art. 1, co. 571, della legge n. 147 del 2013, a norma del quale, 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 *ex art.* 116, co. 3, Cost., nel termine di sessanta giorni dal ricevimento.

Manca, dunque, una disciplina generale e organica di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., che definisca i diversi profili procedurali inerenti alla realizzazione del regionalismo differenziato (dalle modalità di presentazione dell'atto regionale d'iniziativa alle forme di consultazione degli enti locali, dalla definizione del ruolo del Parlamento nel procedimento medesimo alla delimitazione temporale dell'efficacia dell'intesa e alle modalità di verifica della stessa).

Per poter spiegare una sicura efficacia vincolante nei confronti degli attori istituzionali e, soprattutto, delle fonti normative da questi ultimi prodotte nel processo di differenziazione, tale fonte attuativa dovrebbe essere una legge costituzionale, approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 138 Cost.<sup>34</sup>.

Diversa è, invece, la soluzione verso la quale si sta muovendo l'attuale Governo, il quale, lo scorso dicembre, ha inviato a tutte le Regioni la bozza di una legge-quadro recante «Disposizioni per l'attuazione

---

<sup>32</sup> *Ivi*, 333.

<sup>33</sup> Cfr. D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, cit., 65, nota 84, il quale, tuttavia, sostiene che il disegno di legge in questione non avrebbe offerto all'interprete «particolari spunti creativi, accogliendo soluzioni alle quali si poteva e si può anche addivenire semplicemente attingendo alle regole costituzionali e regionali statutarie vigenti».

<sup>34</sup> Cfr., in tal senso, S. STALANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Dir. reg.*, 3/2019, 6 s., il quale, considerate le difficoltà politiche che una soluzione del genere incontrerebbe, propone, come soluzione alternativa, l'approvazione di una legge delega *ex art.* 76 Cost., consentendo l'evocazione di quest'ultimo parametro nella eventuale sede del contenzioso costituzionale.

dell'autonomia differenziata»<sup>35</sup>. Pur contenendo anche soluzioni apprezzabili, come, ad esempio, quelle che stabiliscono il coinvolgimento delle Camere già nella fase delle trattative funzionali a raggiungere l'intesa<sup>36</sup>, sul piano delle fonti e su quello dei procedimenti, il testo suscita diversi dubbi, a cominciare dalla problematica qualificazione giuridica della stessa legge. Non è chiaro, infatti, a che titolo il legislatore statale possa approvare una legge contenente principi (presumibilmente “fondamentali”, anche se nel testo non sono qualificati tali) in materia di regionalismo differenziato, che non riguardino esclusivamente il procedimento (il “*come*” raggiungere l'intesa e la successiva disciplina legislativa dell'autonomia differenziata) ma anche, e soprattutto, i contenuti dell'intesa stessa (il “*cosa*” decidere)<sup>37</sup>. Più che presentare vizi d'incostituzionalità, tale fonte mostra carenze in merito alla sua idoneità a vincolare le fonti successive del processo di differenziazione, soprattutto la legge approvata a maggioranza rinforzata, prevista dall'art. 116, co. 3, Cost., che avrebbe certamente la forza di “sanare” ogni ipotetico vizio scaturito dal mancato rispetto delle poche norme procedurali poste dalla suddetta “legge di attuazione”.

## 5. Le fonti che producono asimmetria: la natura della legge che recepisce l'intesa

Per *fonti che producono asimmetria* si intende qui fare riferimento agli atti attraverso cui si sviluppa la differenziazione, laddove quest'ultima abbia luogo, come nel caso dell'art. 116, co. 3, Cost., attraverso un processo dall'andamento *bottom-up*, dal basso verso l'altro.

Viene in rilievo soprattutto la legge, approvata a maggioranza assoluta, con cui possono essere attribuite le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Diverse ragioni conducono a ritenere che si tratti di una legge formale rinforzata, non fungibile con un atto avente forza di legge e dotata di un'efficacia passiva superiore alle altre fonti primarie, resistendo all'abrogazione di leggi che non siano state precedute dalla modifica dell'intesa (o dalla stipulazione di una nuova intesa) e che non siano state approvate a maggioranza assoluta. Tali ragioni si legano alle garanzie che il Parlamento riesce a offrire, nell'ambito del processo di differenziazione, ai principi di unità e indivisibilità della Repubblica, nelle loro diverse declinazioni (politica, economica e sociale).

<sup>35</sup> Il testo, inviato il 3 dicembre 2019, è reperibile sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>36</sup> In particolare, l'art. 1, co. 2, del testo prevede che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmetta entro 10 giorni lo schema d'intesa sottoscritto con il Presidente della Regione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, da assumere entro 60 giorni dalla trasmissione. Le deliberazioni sono inviate al Governo e alla Regione per le rispettive valutazioni, ai fini della determinazione del testo definitivo dell'intesa. Si prevede, tuttavia, che se il termine decorre inutilmente, si può procedere comunque alla sottoscrizione dell'intesa.

<sup>37</sup> Cfr., in senso analogo, L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21/2019, 9 ss. Di diverso avviso R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 265, che dà una valutazione complessivamente positiva del progetto di legge.



Com'è stato sottolineato in dottrina, benché nessuno dei due rami del Parlamento sia strutturato in modo tale da rappresentare le autonomie territoriali, le Camere costituiscono, infatti, i luoghi istituzionali nei quali trova espressione, al massimo grado, il pluralismo e, proprio per questo, tali organi sono nelle condizioni potenzialmente più adeguate a svolgere un'efficace funzione di garanzia dell'equilibrio tra unità nazionale e autonomia<sup>38</sup>. Per questi motivi, tralasciando, almeno per il momento, le questioni, su cui pure si tornerà a breve, relative al ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere nell'approvazione della legge prevista dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost., si deve escludere, tuttavia, che essa possa consistere in una legge delega<sup>39</sup>.

Lo Stato, dunque, non può revocare unilateralmente l'autonomia differenziata con una semplice legge ordinaria. Può farlo però con una legge costituzionale, approvata secondo la procedura prevista dall'art. 138 Cost. Al contrario, tale possibilità non è in potere della Regione che abbia avuto riconosciute le forme e condizioni particolari di autonomia in base alla clausola di asimmetria, anche se ovviamente la "dismissione" delle nuove competenze legislative, acquisite *ex art. 116, co. 3, Cost.*, può avere luogo in via di fatto da parte della Regione, semplicemente attraverso il loro mancato esercizio, che ne giustificerebbe un'eventuale riassunzione da parte del legislatore statale anche mediante l'approvazione di un'apposita legge costituzionale.

## **6. L'asimmetria sulle fonti: il possibile impatto dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.**

Per quanto riguarda l'impatto che la differenziazione può avere sull'assetto delle competenze legislative, come si è già ricordato, l'impianto definito dal Titolo V novellato nel 2001 è stato profondamente modificato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha definito una serie di strumenti concettuali che oggi condizionano in modo decisivo la risoluzione delle controversie giurisdizionali tra Stato e Regioni.

Il primo di tali strumenti è la «chiamata in sussidiarietà»<sup>40</sup>.

La Corte ha chiarito inizialmente che l'eventuale esercizio da parte dello Stato di competenze legislative esclusive in materie di potestà concorrente, motivato dalla riallocazione al centro, in via sussidiaria *ex art. 118, co. 1, Cost.*, di funzioni amministrative prima esercitate dalle Regioni, può essere giustificato dall'esigenza di rispettare il principio di legalità<sup>41</sup>, potendo avere luogo, in deroga al riparto delle

<sup>38</sup> Cfr., in tal senso, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 24 s.

<sup>39</sup> *Ivi*, 34.

<sup>40</sup> Cfr., per tutti, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, spec. 75 ss.

<sup>41</sup> ...il quale, afferma la Corte, imponendo che «anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e

competenze legislative previsto dalla Costituzione, soltanto se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato» sia «proporzionata», non risulti «affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità», e sia «oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»<sup>42</sup>. L'intesa assurge, quindi, a condizione indispensabile affinché lo Stato possa assumere competenze legislative regionali.

Se il modello evocato, in un primo momento, è quello dell'intesa "forte", ossia un accordo il cui mancato raggiungimento rappresenta un «ostacolo insuperabile» alla conclusione del procedimento<sup>43</sup>, in seguito, a fronte della necessità di superare situazioni di stallo nei procedimenti decisionali in cui sia prevista la partecipazione delle Regioni, la Corte salva norme che attribuiscono allo Stato il potere decisionale finale, anche nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa. E così, da un lato, si reputano incostituzionali previsioni normative che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, contengono la «drastica previsione» della decisività della volontà statale; dall'altro lato, si ritiene condizione necessaria che l'atto sia frutto di una «codecisione paritaria», mediante la previsione, in caso di dissenso, di «adonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze»<sup>44</sup>.

Un secondo paradigma impiegato dalla Corte è quello dell'«intreccio», evocato nei casi in cui le competenze legislative statali e regionali si intersechino a tal punto da non consentire una netta demarcazione delle rispettive sfere di competenza. In queste ipotesi, la Corte applica il «criterio di prevalenza», verificando quale sia la competenza (statale o regionale) rilevante nel caso di specie. Qualora ciò non sia possibile, l'attrazione delle funzioni da parte dello Stato deve comunque avere luogo prevedendo adeguati meccanismi cooperativi<sup>45</sup>.

---

regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto»: sent. n. 303/2003, punto 2.1 del *Cons. in dir.*

<sup>42</sup> Cfr. sent. n. 303/2003, punto 2.2 del *Cons. in dir.*

<sup>43</sup> Cfr. sent. n. 6/2004, punto 7 del *Cons. in dir.*; ma v. anche sent. n. 121/2010.

<sup>44</sup> Cfr., in tal senso, sentt. n. 339/2005, punto 3 del *Cons. in dir.*; n. 24/2007, punto 2 del *Cons. in dir.*; n. 121/2010, punto 19.1.3 del *Cons. in dir.*; n. 33/2011, punto 7.1.2 del *Cons. in dir.* Si trattava di procedure come, ad esempio, quella prefigurata dall'art. 11 del d.lgs. n. 31/2010, su cui si è pronunciata la Corte con la sent. n. 33/2011. Nel caso di specie, era stata definita una procedura intesa a superare situazioni di stallo tra Stato e Regioni nel procedimento di certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti nucleari, la quale prevedeva la nomina di un comitato interistituzionale a composizione paritaria, il cui scopo era proprio quello di giungere all'accordo, e, in caso di esito negativo, l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, cui avrebbe dovuto prendere parte il Presidente della Regione interessata. Nell'occasione la Corte ha ritenuto che tale meccanismo fosse rispettoso delle prerogative regionali (punto 7.1.2 del *Cons. in dir.*). Si vedano anche le sent. nn. 165/2011, 179/2012 e, più di recente, 246/2019, nella quale, in controtendenza rispetto alle precedenti decisioni in materia, la Corte ha affermato, con riguardo alla materia «protezione civile», che, ai fini della «chiamata in sussidiarietà» possono risultare sufficienti anche altri «moduli partecipativi, meno coinvolgenti» dell'intesa, quali il «mero raccordo» o il «parere della Regione interessata» (punto 5 del *Cons. in dir.*). Su quest'ultima pronuncia cfr., in particolare, R. PINARDI, *Incostituzionalità «sopravvenuta» vs. manipolazione degli effetti temporali: alcune precisazioni terminologiche e concettuali* (sent. n. 246/19), in *Forum di Quad. cost.*, 24 gennaio 2020.

<sup>45</sup> Cfr., tra le altre, le sentt. nn. 50, 219 e 231/2005; 88 e 339/2009; 278/2010; 33/2011 e, in dottrina, R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, 618 ss.; S. PARISI, *La competenza residuale*, *ivi*, 2-3/2011, 341 ss.; M. CECCHETTI, *La*

Altro paradigma ricorrente è quello della «forte incidenza» che l'esercizio di alcune funzioni legislative di competenza esclusiva dello Stato avrebbe sulle funzioni regionali<sup>46</sup>. Dinanzi a una siffatta situazione, la Corte ha affermato che, ferma restando la competenza statale, sussiste la necessità che le scelte, «almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori», nel rispetto del principio di leale collaborazione<sup>47</sup>. Benché in questo caso si tratti per lo più di materie di potestà esclusiva dello Stato, il richiamo al principio di leale collaborazione appare come il riflesso dell'interpretazione marcatamente estensiva data dalla stessa giurisprudenza costituzionale ad alcune delle etichette contenute nell'art. 117, co. 2, Cost. o al ruolo del legislatore statale nell'esercizio della potestà concorrente *ex art.* 117, co. 3, Cost. con particolare riguardo al coordinamento della finanza pubblica<sup>48</sup>.

Se la categoria della leale collaborazione è servita per lo più a legittimare l'erosione delle competenze regionali e, anche quando ha agito come limite all'esercizio di competenze statali, ciò è avvenuto nel contesto di una ricostruzione estensiva di queste ultime, è probabile che, anche dopo l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., la Corte costituzionale continuerà ad attingere ai canoni della propria copiosa giurisprudenza per ridimensione sensibilmente i contenuti dell'autonomia differenziata.

Nel complesso, non è affatto agevole però immaginare l'impatto della «differenziazione» sull'assetto delle competenze legislative. Per quanto riguarda, infatti, le materie di potestà esclusiva dello Stato, l'art. 116, co. 3, fa riferimento anche a competenze che la Corte costituzionale ha ritenuto «trasversali», come la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Quanto, invece, alle materie di potestà concorrente, se in alcuni casi (come quelli del «coordinamento della finanza pubblica» o dei «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni») l'ampliamento delle competenze regionali incontra limiti logici, prima ancora che costituzionali, poiché non è pensabile escludere del tutto, in tali materie, l'intervento del legislatore statale, nelle ipotesi nelle quali l'acquisizione della competenza da parte della Regione può essere più ampia, occorre capire quali conseguenze scaturiranno dall'applicazione degli

---

Corte «in cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame, *ivi*, 5/2011, 1064 ss.; S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI-M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 403 ss.; ID., *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU-S. PAJNO-G. RIVOSECCHI-G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., 245 ss.

<sup>46</sup> Su tale paradigma cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, cit., 431 ss.; ID., *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, cit., 248.

<sup>47</sup> Sent. n. 88/2003, punto 4 del *Cons. in dir.*

<sup>48</sup> Cfr., tra le altre, le sentt. nn. 232/2009, 134/2006, 250 e 251/2009, 8/2011, 297/2012.

strumenti concettuali sopra richiamati, sempre che gli stessi continueranno ad essere considerati canoni utili all'interpretazione del Titolo V.

Al riguardo, si è anche sostenuto che la legge approvata in attuazione dell'art. 116, co. 3, potrebbe far sì che, nelle materie interessate dalla differenziazione, le «clausole di attrazione» della potestà legislativa regionale da parte dello Stato, anche se compensate da procedure di collaborazione, non avrebbero effetto nei confronti della Regione interessata o comunque esigerebbero negoziazioni particolari<sup>49</sup>.

Potrebbe delinarsi così un quadro dai tratti ben diversi da quelli dell'assetto vigente, il che induce a concludere che una piena attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. potrebbe cambiare radicalmente la fisionomia del sistema delle autonomie, conferendo alle Regioni preziose opportunità di sviluppo ma, allo stesso tempo, esponendo a rischi non trascurabili l'unità dell'ordinamento.

## **7. Notazioni sul procedimento di differenziazione e sulla bilateralità quale suo principio ispiratore**

Fin qui si è guardato al regionalismo differenziato dal punto di vista delle fonti dell'asimmetria. Diversi profili inerenti al procedimento delineato dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost. sono stati già toccati analizzando gli atti attraverso cui esso trova sviluppo. E, tuttavia, residuano altre questioni, specificamente attinenti alla dimensione procedurale, alle quali non è qui possibile dedicare il necessario approfondimento: da quelle relative alla fase introduttiva, concernenti, ad esempio, le modalità di coinvolgimento degli enti locali o la possibilità di stipulare intese che riguardino simultaneamente più Regioni<sup>50</sup>, ai problemi inerenti alla fase integrativa dell'efficacia, come la questione riguardante il tipo di controllo che deve essere svolto dal Presidente della Repubblica al momento della promulgazione della legge che attribuisce l'autonomia differenziata<sup>51</sup>.

Tra le varie questioni, vorrei soffermarmi in particolare su quella, propria della fase costitutiva del procedimento, riguardante il ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere nell'approvazione della legge indicata dall'ultimo comma dell'art. 116.

Del tema si è molto discusso, anche per il parallelismo fatto da un'autorevole dottrina tra il procedimento in esame e quello di approvazione delle leggi che, ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost., disciplinano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, sulla base di intese stipulate dalle rispettive

<sup>49</sup> S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 677.

<sup>50</sup> Ipotesi da escludersi perché, come rileva M. OLIVETTI (*Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17), i requisiti previsti nell'art. 116, co. 3, devono essere verificati per ogni singola Regione e costituiscono condizioni necessarie per concludere l'intesa.

<sup>51</sup> Controllo che dovrebbe essere svolto da parte del Capo dello Stato nel ruolo di rappresentante dell'unità nazionale, sicché sarebbe anche possibile un rinvio della legge rinforzata, ai sensi dell'art. 74 Cost., che avrebbe quale effetto quello di sollecitare una seconda votazione da parte delle Camere e, se necessario, anche un ripensamento dell'intesa.

rappresentanze; procedimento nell'ambito del quale è estremamente ridotto il margine di discrezionalità delle Camere, potendo queste ultime soltanto “prendere o lasciare” il contenuto dell'intesa<sup>52</sup>.

In verità, com'è stato notato, il modello di procedimento dell'art. 8 Cost. non è il solo al quale possa farsi riferimento, essendovene almeno altri due: quello previsto dall'art. 80 per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e quello dell'originario testo dell'art. 123 Cost. (precedente la legge cost. n. 1 del 1999) per l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie<sup>53</sup>.

A prescindere da quale sia il modello procedimentale più adeguato – e sarebbe opportuno, peraltro, che la legge prevista dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost. ne avesse uno proprio, autonomamente disciplinato dai regolamenti parlamentari –, quel che sembra certo è che la logica ispiratrice della clausola di asimmetria, unitamente alla lettera della disposizione, esclude l'ipotesi che il Parlamento approvi una legge in tutto o in parte difforme dall'intesa. Il che non impedisce ovviamente che le Camere diano specifiche indicazioni sui contenuti in riferimento ai quali è necessario rivedere l'accordo raggiunto tra Stato e Regione, riavviando, se possibile, il negoziato. D'altro canto, il coinvolgimento del Parlamento sin dalle prime fasi del processo di negoziazione dell'intesa, attraverso la condivisione delle proposte provvisorie, potrebbe limitare i rischi di un esito negativo della votazione finale.

Il principio di bilateralità che connota il procedimento di differenziazione non appare di per sé lesivo dell'unità nazionale nella misura in cui quest'ultima può sempre trovare un baluardo nel ricorso alla revisione costituzionale, con cui il legislatore statale può eliminare, se necessario, la stessa autonomia differenziata, per la singola Regione o, più in generale, per tutte, abrogando l'ultimo comma dell'art. 116. Si dirà che si tratta di soluzioni estreme, difficilmente adottabili in considerazione dell'impatto politico che potrebbero avere; e, tuttavia, la presenza del rimedio legittima ulteriormente la ricostruzione del procedimento di differenziazione secondo la logica della bilateralità. Una logica che, al contrario, come si è visto, non trova espressione piena nei rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali, le quali, essendo riconosciute direttamente in fonti di rango costituzionale (approvate dal Parlamento nazionale), non

---

<sup>52</sup> Cfr. le audizioni di A. D'ATENA e di S. MANGIAMELI dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali nel corso dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, res. sten., rispettz. 6 e 14. Nello stesso senso G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Dir. reg.*, 2/2018, 3 ss. Sostiene la non emendabilità dell'intesa, pur distinguendo il procedimento *ex art.* 117, co. 3, Cost. da quello previsto per l'approvazione della legge che disciplina i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., anche A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., spec. 607 ss.

Cfr., sul punto, inoltre A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., spec. 149 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 26.

<sup>53</sup> Cfr. ancora M. OLIVETTI, *op. et loc. ult. cit.*



possono certamente collocarsi, nella definizione delle proprie competenze, in una posizione paritaria rispetto a quella dello Stato.

Anche da tale punto di vista emerge la disarmonia di un sistema nel quale, in diversi casi, le asimmetrie riconosciute non paiono corrispondere alle reali esigenze delle comunità territoriali, risultando inadeguate ad assicurare il delicato equilibrio tra le esigenze dell'autonomia e quelle dell'unità.