

Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato. Una prospettiva comparata

NICHOLAS PENATI *

Abstract (EN): *This paper aims to briefly analyse the different typology of regionalism actuated in relevant European Countries, with specific reference to the nature of attributed prerogatives, the existence of an asymmetric regionalism, and the role of Parliament in the process of regionalization. A deeper analysis is conducted in the case of Spanish Comunidades Autónomas, which represent a paramount example both for the constitutional provision of a model of asymmetric regionalism, and for the primary role played by the Cortes Generales in the process of adopting and revising Estatutos de Autonomía, giving account of the most significant issues of national doctrine. On this basis, the paper provides an overview of the Italian regionalism, in particular in accordance with the provisions of Art. 116.3 Cost., with the final aim of providing suggestions regarding the modalities of parliamentarization of the implementation phase of differentiated regionalism.*

Keywords: regionalismo differenziato, Comunidades Autónomas, art. 116 Cost., intese, parlamentarizzazione.

Sommario: 1. Lo *status* delle Regioni in Europa: modalità di attuazione dei livelli di autonomia e differenziazione. – 2. In particolare, il caso spagnolo: processo e natura del regionalismo e della legislazione statutaria. – 3. (*continua*): il ruolo delle Cortes Generales nell'evoluzione del regionalismo differenziato. – 4. La disciplina costituzionale in Italia: dibattito attorno all'art. 116.3 Cost. – 5. Prospettive di parlamentarizzazione della fase attuativa del regionalismo differenziato. Conclusioni finali.

Data della pubblicazione sul sito: 30 settembre 2021

Suggerimento di citazione

N. PENATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato. Una prospettiva comparata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottore in Giurisprudenza nell'Università degli studi di Milano. Indirizzo mail: penati.nicholas@gmail.com.

1. Lo *status* delle Regioni in Europa: modalità di attuazione dei livelli di autonomia e differenziazione

Il fenomeno regionalista è, in Europa, esperienza tutt'altro che recente. Differenze di ordine linguistico, culturale ed economico, infatti, hanno portato al riconoscimento e alla attuazione di un processo di “federalizzazione interna”¹ a diversi Stati, mossi dalla bontà del decentramento dei servizi e dell'ampliamento del paradigma democratico inteso quale adattamento locale degli interventi pubblici².

Gli Stati europei, siano essi membri o no dell'Unione³, hanno di conseguenza attuato differenti modelli di organizzazione politica e territoriale, profondamente differenti sia per le attribuzioni riconosciute agli enti intermedi, sia per le modalità attuative.

¹ Nell'accezione che del termine (e di “processo federalistico”) dà J.C. FRIEDRICH, su cui cfr. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Little, Brown & Co., Boston, 1968, e *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, New York, 1968, a mente dei quali per *federalismo* non deve intendersi la sola creazione di uno stato federale in senso stretto, ma tutti i fenomeni dinamici di ripartizione, in varia maniera e misura, dei poteri politici tra distinti centri e livelli di governo.

² G. BOGNETTI, *Federalismo*, UTET giuridica, Torino, 2016, pp. 35 ss.

³ A riguardo, si è osservato che i rapporti tra Regioni ed UE siano stati in un primo momento contrassegnati da una cecità dell'Unione nei confronti degli enti sub-statali (cfr. H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in AA.VV., *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Klostermann, Francoforte sul Meno, 1966, spec. pp. 248-256), sulla base della dimensione prettamente internazionalistica dei trattati (almeno fino al Trattato di Maastricht), essendosi evoluti in senso positivo soltanto a fare data dagli anni Settanta, in concomitanza con l'affermazione di una generale tendenza alla decentralizzazione manifestata dagli Stati membri. A livello eurounitario, poi, il riconoscimento delle entità sub-statali si è consacrato con l'istituzione del Comitato delle Regioni, con l'adozione del Trattato di Lisbona e con il loro coinvolgimento nella fase *top-down* e *bottom-up* dell'integrazione europea. Più diffusamente, sul rapporto tra le Regioni e l'Unione europea, si vedano C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2018, pp. 467-484; A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, n. 16/2018, pp. 2-10; G. RIVOCCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 1-25; ID., *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2018, pp. 309-344; G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2019 (numero speciale), pp. 657-684; A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2018, pp. 10-23.

Prima di affrontare nel dettaglio gli ordinamenti che interessano il presente scritto, segnatamente quello spagnolo e quello nazionale, una breve panoramica dei più peculiari fenomeni del regionalismo europeo può risultare utile ad evidenziare le particolarità con cui tale fenomeno si è atteggiato.

Volevo tratteggiare una scala di “intensità e differenziazione autonomistica”, al grado più basso si collocherebbero indubbiamente le *regioni amministrative*, intese quali collettività territoriali superiori agli Enti locali preesistenti (solitamente, Comuni o Province/Distretti), dotate esclusivamente di potestà amministrative strettamente correlate alle funzioni economiche e di sviluppo.

Caso emblematico è rappresentato dal regionalismo francese, ove una tradizione saldamente centralista, di derivazione rivoluzionario-giacobina e attuata dall'amministrazione napoleonica⁴, ha lungamente represso qualsivoglia tentativo di regionalizzazione dello Stato. In tal senso, la Costituzione della V Repubblica (Titolo XII) riconosce quali *collettività territoriali* i comuni, i dipartimenti, le regioni (introdotte per la prima volta con l. cost. 276/2003), le collettività a statuto speciale e d'oltremare (comma 1), stabilendo per ciascuna di esse la facoltà di *libera amministrazione* mediante consigli elettivi, e di *potestà regolamentare* per l'esercizio delle proprie competenze (comma 3). Del tutto particolare è poi la disposizione di cui al comma 4 del medesimo articolo, a mente del quale, con legge organica le collettività territoriali (e quindi anche le regioni) possono attuare la c.d. *sperimentazione normativa*, ossia derogare alle disposizioni legislative e regolamentari che ne regolano le competenze. Trattasi di una previsione di autonomia estremamente debole, giacché subordinata all'adozione di una legge statale o di un regolamento governativo, che fissi oggetto, termini (non superiori a cinque anni), e disposizioni che possono essere derogate (l. org. 704/2003)⁵.

Debole elemento di *differenziazione* del regionalismo francese è rappresentato, seppur parzialmente, dal caso della Corsica che può ricorrere alla disciplina anzi descritta della *sperimentazione normativa* in via permanente, anziché quinquennale, al fine di «*fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île*» (art. L. 4422-16 *Code général des collectivités territoriales*, come modificato dalla legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002): tale differenziazione è però dimidiata dalla

⁴ R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Società Editrice il mulino, Bologna, 2012, p. 38.

⁵ Si segnala che il tema della sperimentazione normativa e regolamentare ha suscitato un vivo dibattito dottrinale in relazione alle conseguenze della sperimentazione in relazione al principio di legalità e dell'uguaglianza dei cittadini, per cui cfr. più diffusamente F. CROUZATIER-DURAND, *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4:56/2003, pp. 675-695.

circostanza che la deroga si applichi soltanto alle norme regolamentari, e non già a quelle di rango primario⁶.

Un più ampio margine di autonomia è invece riconosciuto alle “regioni” (*rectius*, *Home Nations*) del Regno Unito, a seguito degli interventi di *devolution*⁷ adottati mediante legge ordinaria, e quindi in via parlamentare unilaterale, che ne hanno fatto uno dei più marcati esempi di regionalismo differenziato. Se in un primo momento il regionalismo, ma sarebbe più corretto parlare di regionalizzazione⁸, fu concepito in un’ottica esclusivamente socioeconomica (regionalismo pianificatorio⁹, di cui si è cercato di applicare il modello alla sola Inghilterra, peraltro senza successo)¹⁰, è con le riforme degli anni Novanta che vengono riconosciute alle *Home Nations*, ma invero precipuamente alla Scozia e all’Irlanda del Nord, autentiche potestà sia amministrative che, cosa maggiormente rilevante, legislative: così, queste due realtà si sono viste riconosciuta una potestà legislativa in una serie dettagliata di materie (cfr. artt. 36 ss. *Scotland Act 2016* e artt. 5 ss. *Northern Ireland Act 1998*), mentre all’Assemblea del Galles è riconosciuta una più limitata potestà amministrativa (*Welsh form of executive devolution*), estesa alle competenze legislative solo in epoca recente (a partire dal 2011, anche su impulso di un *referendum* consultivo celebratosi in materia, e poi organicamente disciplinate con il *Wales Act 2017*, che ha introdotto lo schema dei *reserved powers* già in uso in Scozia e Irlanda del Nord)¹¹. Il quadro risultante da questo intervento “in più tempi” ha fatto parlare del Regno Unito quale “*Stato*

⁶ Peraltro, la novella costituzionale del 2003, che ha riconosciuto la *sperimentazione normativa* sia in relazione alle fonti legislative che regolamentari, è conseguenza della presa di posizione del Parlamento rispetto alla sentenza n. 454/2001 del *Conseil constitutionnel* che aveva censurato, in via preventiva, la disposizione relativa alla possibilità per la Corsica di derogare permanentemente anche alla legge statale, statuendo che tale deroga potesse essere disposta solo in Costituzione e non tramite la legge ordinaria. Cfr. M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2020, pp. 127.

⁷ Per una approfondita ricostruzione delle vicende storiche sino alla “prima fase” della *devolution* si veda D.G. BIANCHI, *Storia della devoluzione britannica*, Franco Angeli Edizioni, Milano, 2005.

⁸ Sulla differenziazione terminologica, si veda *fonditus* M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, cit., p. 120.

⁹ A. TORRE, *Regno Unito*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2013², p. 160.

¹⁰ A. TORRE, *Pluralismo e asimmetrie in uno Stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in A. BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, CEDAM, Padova, 2010, p. 125

¹¹ A. MCHARG, *The Model of Territorial Decentralisation in the United Kingdom*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2020, pp. 65-88.

*regionale asimmetrico per antonomasia*¹² sia perché tale processo non ha coinvolto tutto il territorio nazionale (rimanendo totalmente esclusa, come già si diceva, l'Inghilterra¹³), sia perché il legislatore di Londra ha effettivamente attribuito competenze fortemente differenziate, in materia e (in un primo momento) anche poteri, alle tre *Home Nations* interessate. È evidente poi, come si è appena accennato, che il processo di riconoscimento di autonomia alle entità infra-statali sia stato univocamente realizzato dal centro, senza che, peraltro, venisse scalfito il solenne principio proprio del costituzionalismo inglese della *sovereignty of Parliament*¹⁴.

Una specifica menzione merita di essere fatta, in questa sede, al peculiare regionalismo diffusosi in taluni ordinamenti costituzionali nordici, tradizionalmente classificati quali "Stati unitari", ed in particolare in Danimarca e Finlandia, che hanno fatto parlare taluna dottrina di transizione verso la categoria

¹² Già in A. TORRE, "On devolution". *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *le Regioni*, n. 2/2000, pp. 203-340.

¹³ Cfr., *ex plurimis*, G. GROTTARELLI DE' SANTI, *Osservazioni a proposito di alcune recenti evoluzioni del sistema costituzionale britannico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2004, spec. §3.1, pp. 2091-2094. Tra le tante problematiche del rapporto tra *devolution* e regionalismo, si è segnalata proprio la circostanza che l'Inghilterra risulti attualmente sprovvista di un Parlamento "nazionale" o altre forme di *devoluted government*, svolgendo il Parlamento di Westminster detta funzione. Senonché, da ciò consegue il problema della c.d. *West Lothian question*, per cui i parlamentari scozzesi, gallesi e nordirlandesi eletti a Westminster sono chiamati a pronunciarsi su materie che riguardano la sola Inghilterra, essendo ricomprese tra quelle devolute alle Assemblee delle *Home Nations*.

¹⁴ Pur rimanendo facoltà del Parlamento di Westminster quella di abrogare o modificare le leggi approvate dai Parlamenti delle *Home Nations*, infatti, nelle materie devolute (es. diritto e procedura civile e penale, sanità, istruzione, ambiente, commercio, industria, agricoltura, pesca e, a partire dallo *Scotland Act 2012*, anche una certa autonomia in materia di imposizione fiscale) Londra si è di fatto spogliata dei suoi poteri, almeno nei riguardi della Scozia, svolgendo perlopiù attività di controllo e supervisione. (cfr. G.E. VIGEVANI, *Il Regno Unito*, in AA.VV., *Costituzioni comparate*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015³, p. 53). Ciò a partire dalla Sewel convention (2013) la quale, tra l'altro, proclamava che «*the United Kingdom Parliament retains authority to legislate on any issue, whether devolved or not. It is ultimately for Parliament to decide what use to make of that power. However, the UK Government will proceed in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved legislature*», trasposta poi, conferendo piena vincolatività giuridica, nello *Scotland Act 2016* (art. 2, che modifica l'art. 28 dello *Scotland Act 1998* «*...is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament*») e, nella medesima forma, nel *Wales Act 2017* che emenda il *Government of Wales Act 2006*.

di “Stati unitari asimmetrici”¹⁵. Qui, infatti, il regionalismo è stato circoscritto¹⁶ a singole realtà territoriali¹⁷ (Isole Fær Øer e Groenlandia nel caso danese, Isole Åland in Finlandia), la cui specialità è riconosciuta con dignità costituzionale (art. 120 Cost. Finlandia) o per tramite di legge ordinaria *rinforzata* (l. 137/1948 e 473/2009, rispettivamente per le Isole Fær Øer e la Groenlandia). Tratti salienti di tale esperienza, che non può essere qui diffusamente trattata, sono da riscontrarsi a) nel principio consensuale nella assunzione delle responsabilità e nella ulteriore negoziazione di nuove attribuzioni legislative (riconosciute *ratione materiae* negli Statuti); b) il principio di gradualità nell’esercizio delle competenze; c) il principio di responsabilità finanziaria, che determina il possibile esercizio delle competenze legislative attribuite nel solo caso di autosufficienza fiscale¹⁸.

Regioni “autonome” o “politiche”, dotate quindi di potestà amministrativa e legislativa, sono riscontrabili altresì, seppur con caratteristiche peculiari differenti, in Italia (per cui vedi *infra*) e Spagna, ordinamenti che interessano precipuamente l’odierno scritto.

In seno alle *Cortes* costituenti elette nel 1977, infatti, lo storico problema della rivendicazione di autonomia di talune aree iberiche (segnatamente, il Paese Basco e la Catalogna) si pose con nuova e ancora viva attenzione, traducendosi in uno dei passaggi ritenuti tra i più complessi e controversi della Costituzione spagnola (Titolo VIII)¹⁹.

Già l’art. 2 infatti, riecheggiando l’art. 5 Cost. it., ma in maniera ancora più incisiva, proclama che «*la Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione*

¹⁵ E. PALICI DI SUNI, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in *federalismi.it*, n. 24/2018, pp. 2-11.

¹⁶ Si nota invero, *prima facie*, una analogia con il regionalismo inglese, in considerazione del fatto che, come si diceva, anche qui la *devolution* non ha interessato *tutto* il territorio dello Stato: la differenza tra gli ordinamenti, tuttavia, è sia *quantitativa* (nel Regno Unito la *non-devolution* è l’eccezione, in Danimarca e Finlandia, ma anche Portogallo, la regola), sia *qualitativa*, relativamente cioè alle modalità attuative (per cui si rimanda *fonditus* F. DURANTI, *Asimmetrie costituzionali nordiche*, in *federalismi.it*, n. 8/2020, pp. 103-115).

¹⁷ Ma, in maniera analoga, tale impostazione può rinvenirsi anche in Portogallo, ove sono dettate specifiche previsioni per le *Regiões Autónomas* delle Azzorre e di Madera, alle quali, secondo il Titolo VII della Costituzione (artt. 225-234) sono riconosciute specifiche potestà legislative (artt. 228 e 232) nel più ampio novero delle competenze generali loro riconosciute (art. 227). Cfr. *fonditus* R. ORRÙ, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, pp. 451-470.

¹⁸ Così in F. DURANTI, *Asimmetrie costituzionali nordiche*, cit., pp. 103 ss.

¹⁹ La dottrina spagnola si esprimeva in questi termini già pochi anni dopo l’entrata in vigore della Costituzione, cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución y las Autonomías territoriales*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 25/1989, pp. 17-34.

spagnola... e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime»²⁰.

Nella prima giurisprudenza del Tribunale costituzionale, i Giudici delle leggi si sono attivati al fine di definire la portata precettiva di tale norma, affermando che «*l'autonomia fa riferimento ad un potere limitato: autonomia non significa infatti sovranità – e dunque questo potere patisce dei limiti –, e dato che ciascuna organizzazione territoriale dotata di autonomia fa parte del tutto, in alcun caso il principio di autonomia può opporsi all'unità, giacché è proprio da questa che esso si inverte, come stabilito dall'art. 2 Cost.*» (Sent. 4/1981).

L'autonomia intesa come pluralità nell'unità si realizza quindi mediante tre direttrici: l'organizzazione, le competenze e le garanzie. L'organizzazione, intesa come previsione di un apparato istituzionale, è infatti necessaria affinché le Comunità possano tutelare e perseguire gli interessi loro costituzionalmente riconosciuti (art. 137 Cost.), e costituisce il supporto “fisico” per il soddisfacimento degli interessi medesimi, mediante la previsione di una sfera di competenze (*in primis* legislative), e la garanzia che tale ambito d'azione non sia unilateralmente modificato dallo Stato centrale²¹, da attuarsi mediante specifiche previsioni di revisione statutaria.

Dalla breve rassegna anzi svolta emerge con chiarezza come la differenziazione, ove riconosciuta, sia basata su tratti comuni, identificabili essenzialmente nella sussistenza di una preesistente caratteristica di peculiarità dell'ambito territoriale interessato, e da un aggravio procedurale in fase di realizzazione della differenziazione, che preveda il coinvolgimento diretto della realtà sub-statale e la realizzazione di una dimensione dialogica tra centro e periferia.

Da tali premesse, si indagheranno le modalità di attuazione del regionalismo differenziato spagnolo, che presenta interessanti spunti di riflessione in ordine ad entrambi i requisiti ora menzionati, con particolare attenzione alle modalità di adozione ed emendamento degli statuti autonomici, così da coglierne il ruolo svolto dai differenti organi coinvolti ed in particolare del Parlamento. Dall'analisi dell'esperienza maturata in ambito spagnolo, poi, si studierà il procedimento di cui all'art. 116 Cost., al fine di coglierne gli aspetti problematici, specialmente in relazione alla partecipazione parlamentare nell'attuazione del regionalismo differenziato, e la possibilità di mutazione delle similari esperienze estere.

²⁰ Trad. it. a cura di R. SCARCIGLIA, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle costituzioni*, vol. I, CEDAM, Padova, 2016, pp. 337 ss.

²¹ Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, trad. it. a cura di M. IACOMETTI, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009².

2. In particolare, il caso spagnolo: processo e natura del regionalismo e della legislazione statutaria

La Costituzione spagnola riconosce una pluralità di c.d. *hechos diferenciales*, ovvero di tratti caratteristici delle varie aree del territorio spagnolo, tra cui il concetto di “plurinazionalità” (di cui all’art. 2 Cost.), il pluralismo linguistico (artt. 3 e 143.1), il regime di diritto civile forale (art. 149.1.8^a) un livello di governo intermedio diverso dalle Province (art. 141.3-4), proprie forze armate (art. 149-1-29^a) e un sistema fiscale ed economico differenziato (es. nel caso delle Canarie, di cui alla III disposizione transitoria)²².

Tali *hechos diferenciales* vengono implicitamente richiamati dall’art. 143.1 Cost., a mente del quale «*nell’esercizio del diritto alla autonomia riconosciuto nell’articolo 2 della Costituzione, le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, potranno accedere all’autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome in base a quanto previsto in questo Titolo e nei rispettivi Statuti*».

Il costituzionalismo spagnolo, che si configura genuinamente come tale in quanto muove *dal basso*, è stato disciplinato dal legislatore costituzionale in maniera articolata, mediante la previsione di tre “vie” di accesso (di cui una straordinaria) e due modalità di elaborazione dello Statuto *autonómico*:

- a) la c.d. *vía lenta* (art. 143 ss. Cost.), secondo cui l’iniziativa compete alle Deputazioni territorialmente interessate, o ai due terzi dei Municipi che rappresentino la maggioranza del corpo elettorale di ogni provincia o isola²³; in tale ipotesi lo Statuto d’autonomia, che può riconoscere l’attribuzione di competenza, per i primi cinque anni, limitatamente alle materie di cui all’art. 148 Cost. è elaborato da un’assemblea composta dai membri delle Deputazioni provinciali interessate e dai deputati e senatori eletti nelle medesime, per poi essere trasmesso alle *Cortes* che lo approvano con legge organica (art. 146 Cost.);
- b) la c.d. *vía rápida* (art. 151 Cost.), riservata dalla II disposizione transitoria ai territori che abbiano approvato con plebiscito progetti di Statuto e siano

²² Cfr. R. DERIU, C. SANNA, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *federalismi.it*, n. 4/2020, pp. 24 ss., e più diffusamente in J.C. ALLI ARANGUREN, *Los hechos diferenciales y la Constitución de 1978*, in *Euskonews & Media*, n. 11/2000, e J. GARCÍA ROCA, *¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 11/2000, pp. 73-110.

²³ Invero tale previsione non ha trovato applicazione nella maggioranza dei casi, essendosi fatto ricorso alla I disposizione transitoria, a mente della quale i territori dotati di regimi provvisori di autonomia possono sostituire la procedura di cui all’art. 143.2 con la sola iniziativa degli organi collegiali superiori.

dotati di forme provvisorie di autonomia (alla data di entrata in vigore della Costituzione), e che consente l'assunzione di competenza in ordine alle materie di cui agli artt. 148 e 149 Cost., prevedendo la predisposizione dello Statuto ad opera di deputati e senatori eletti nei territori interessati (Assemblea proponente), la definizione del testo ad opera della Commissione affari costituzionali del *Congreso de los Diputados* con l'intesa di una delegazione dell'Assemblea, l'approvazione mediante *referendum* e, infine, la ratifica con legge;

- c) una "via eccezionale", che consente alle Cortes di adottare legge organica per la costituzione di Comunità autonome di dimensione provinciali (es. Madrid), per accordare autonomia a territori che non abbiano organizzazione provinciale (Ceuta e Melilla) e, infine, per sostituirsi all'iniziativa dei Municipi di cui all'art. 143.2, prevedendosi in queste circostanze l'adozione dello Statuto nelle forme della *vía lenta*.

La ricostruzione sin qui svolta permette di comprendere come lo Statuto *autonómico* possa considerarsi *atto complesso*²⁴, attorno al quale la dottrina costituzionalista spagnola ha sviluppato un vivo dibattito circa la sua natura pattizia (diremmo, di intesa tra Stato e Comunità autonoma, istituita o *instituenda*), che è stata riscontrata in particolare in relazione a quegli statuti adottati secondo la *vía rápida* di cui all'art. 151, configurandosi quindi la legge organica come *revestimiento final* dello Statuto.

Detta ipotesi, tuttavia, è stata osteggiata da taluni in considerazione della circostanza, particolarmente persuasiva, che l'Assemblea proponente non rappresenti la Comunità, in quanto composta esclusivamente dai deputati e senatori eletti nei territori interessati dal procedimento *autonómico*, e quindi *longa manus* delle Cortes²⁵.

Non è in dubbio, invece, che lo Statuto elaborato in esito alla *vía lenta* non si possa ritenere di natura pattizia, potendo le Cortes, in questa ipotesi, agire con più ampi margini di discrezionalità, discostandosi dal progetto predisposto dall'Assemblea di cui all'art. 146 Cost.

In secondo luogo, ma in via strettamente connessa con la natura (o meno) pattizia della "*norma institucional básica*", l'eterogeneità delle procedure di adozione degli Statuti ha sollecitato un acceso dibattito in ordine alla possibilità di sussunzione dei medesimi entro una fattispecie unitaria: da un lato, la distinzione tra statuti *ottriati* e statuti *pattizi* è stata fondata sulla differente attribuzione di competenze da essi previsti in capo alla relativa Comunità autonoma, che non si

²⁴ J. LEGUINA VILLA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 52 ss.

²⁵ Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 290 ss.

tradurrebbe però in una eguale differenziazione giuridica dell'atto²⁶. Coerentemente, i sostenitori della natura esclusivamente pattizia dello Statuto *a fortiori* riconducono la categoria ad unità²⁷.

3. (*continua*): il ruolo delle *Cortes Generales* nell'evoluzione del regionalismo differenziato

Si è già visto che il ruolo svolto dalla *Cortes* nella primigenia fase di istituzione delle Comunità autonome è stato differentemente disciplinato dal legislatore costituente. In effetti, la *vía lenta* fu adottata per l'approvazione degli Statuti delle Asturie (L.O. 7/1981), della Cantabria (L.O. 8/1981), della Rioja (L.O. 3/1982), della Murcia (L.O. 4/1982), della Comunità valenziana (L.O. 5/1982), dell'Aragona (L.O. 8/1982), della Castiglia-La Mancha (L.O. 9/1982), delle Canarie (L.O. 10/1982)²⁸, della Navarra (L.O. 13/1982)²⁹, dell'Estremadura (L.O. 1/1983), delle Isole Baleari (L.O. 2/1983), della Comunità di Madrid (L.O. 3/1983) e della Castiglia-León (L.O. 4/1983). Ebbero invece accesso alla *vía rapida*, beneficiando della II disposizione transitoria, il Paese Basco (L.O. 3/1979), la Catalogna (L.O. 4/1979), la Galizia (L.O. 1/1981) e l'Andalusia (L.O. 6/1981)³⁰.

È evidente quindi che, stante la previsione per le Comunità costituite secondo la *vía lenta* di accedere alle competenze di cui all'art. 149 Cost. decorso il termine di cinque anni, gli anni Novanta abbiano rappresentato a tutti gli effetti una seconda stagione per il regionalismo spagnolo.

Ciò assume particolare rilevanza in quanto, non facendosi più questione di *adozione* dello Statuto, ma di *revisione*, la Costituzione non abbia disposto alcunché a riguardo, mandando agli Statuti medesimi per la disciplina delle modalità di emendazione: tale circostanza ha dato adito ad un nuovo dibattito sulle modalità di intervento delle *Cortes* nel procedimento di revisione, in un contesto in cui le Comunità avevano ormai assunto autonomia e dignità autonoma rispetto allo Stato centrale.

²⁶ Cfr. J. LEGUINA VILLA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, cit., pp. 52 ss.

²⁷ C. AGUADO RENEDO, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 473 ss.

²⁸ La Comunità autonoma delle Canarie, assieme alla Comunità valenziana ebbero sin da subito maggiori potestà di quante riconosciute alla Comunità istituite secondo la *vía lenta*, in virtù dell'art. 150.2 Cost., che consente allo Stato, con autonoma legge organica (nel caso di specie, rispettivamente LL.OO. 11 e 12/1982), di trasferire alcune competenze legislative esclusive e i relativi mezzi finanziari.

²⁹ Beneficiando della procedura di cui alla I disposizione transitoria Cost.

³⁰ La posizione di Ceuta e Melilla fu definita solo tardivamente (LL.OO. 1 e 2 del 1995, approvate ex art. 144, lett. b) Cost.), configurandole come città autonome e non Comunità (la più vistosa differenza essendo costituita dall'assenza di potestà legislativa).

Il testo costituzionale, infatti, pone quale unico limite (art. 147.3 Cost.) l'approvazione della riforma statutaria per tramite di legge organica, sulla base delle (astrattamente differenti, ma in realtà assimilabili) modalità di emendazione del testo effettuato dai Parlamenti autonomici in conformità alle disposizioni statutarie.

È proprio in questa fase che la diatriba dottrinale sulla natura pattizia degli Statuti si ripropone, forse con ancora maggiore pregnanza che nella fase istitutiva delle Comunità: ci si è chiesti, infatti, se la legge organica di approvazione delle riforme statutarie debba essere un mero rivestimento formale dell'accordo raggiunto tra Stato e Comunità, ovvero se le *Cortes* abbiano potestà autonoma, anche contraria, rispetto alle determinazioni autonome.

Anzitutto, si deve osservare che, quanto alle modalità di revisione degli Statuti, sono riscontrabili tratti comuni in ordine:

- a) all'iniziativa legislativa, che compete generalmente all'organo assembleare *autonómico* (es. art. 222 Statuto catalano, che conosce però anche l'iniziativa popolare [300.000 cittadini], art. 248 Statuto andaluso, il quale riconosce anche l'iniziativa alle *Cortes Generales*, art. 58 Statuto riojano, che riconosce la potestà anche al Governo e ai Municipi della Comunità che rappresentino la maggioranza assoluta della popolazione);
- b) alla possibilità di ritiro della proposta, sino alla sua approvazione (norma presente in tutti gli Statuti, che ne sottopongono tuttavia l'applicabilità al raggiungimento di differenti maggioranze, es. maggioranza assoluta in Catalogna [art. 223.1.h], due terzi in Aragona [art. 115.5], tre quindi in Andalusia [art. 250]);
- c) talora, la sottoposizione della legge organica all'approvazione referendaria (es. cit. art. 222.1.d dello Statuto catalano, ovvero art. 81.5 dello Statuto della Comunità valenziana, che tuttavia esclude il *referendum* quando la riforma sia migliorativa delle competenze della Comunità).

A fronte della generale completezza della disciplina di riforma degli Statuti, le *Cortes*, ad inizio anni Novanta e nell'imminenza quindi della scadenza del termine quinquennale che avrebbe aperto la nuova fase statutaria, non disponevano di alcun riferimento regolamentare per governare il procedimento che di lì a breve le avrebbe interessate.

Significativa è stata l'adozione dalla *Resolución de 16 de marzo 1993 de la Presidencia del Congreso de los Diputados*, oggetto di recente riforma con la *Resolución de 25 de septiembre 2018 de la Presidencia del Congreso de los Diputados*, e della *Norma Supletoria de 30 de septiembre 1993 de la Presidencia del Senado*.

Le risoluzioni in parola, disciplinando procedure differenziate a seconda che sia oggetto di riforma uno Statuto adottato per la *vía lenta* o in *vía rápida*, ovvero che la riforma sia avviata su iniziativa delle *Cortes*, riconosce una generale potestà del Parlamento di incidere in maniera sostanziale sul testo proposto dalla

Comunità, mediante la formulazione di emendamenti da sottoporre al vaglio delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, secondo il procedimento legislativo ordinario, ma previa la consultazione costante di una delegazione dell'Assemblea della Comunità proponente, composta da un massimo di tre membri³¹.

Il procedimento così ricostruito prevede in particolare che il progetto di riforma sia sottoposto, dal Parlamento *autonómico*, al *Congreso de los Diputados*, che procede ad una prima discussione generale nel *plenum* e contestuale votazione sull'insieme del testo; se approvato, questo è trasmesso alla Commissione affari costituzionali, con contestuale apertura del termine per la presentazione di emendamenti. A questo punto il progetto di legge segue le norme regolamentari ordinarie per l'approvazione delle *leyes orgánicas*, ed è infine sottoposto al voto finale dell'Assemblea, con successiva trasmissione al *Senado*.

Qui il testo può essere ulteriormente emendato, ed è rimesso alla valutazione della *Comisión General de las Comunidades*, che, se lo approva, lo sottopone alla votazione della plenaria. Tuttavia, se le Camere approvano emendamenti, oppure il Senato oppone il veto al testo approvato dal *Congreso*, è facoltà della Comunità autonoma, riconosciuta (*ad abundantiam*) anche dalle Risoluzioni parlamentari, di ritirare la proposta, interrompendone l'*iter*³².

Il procedimento per la revisione degli Statuti adottati secondo la *vía rápida*, pur disciplinato per rinvio alla procedura anzi descritta, prevede una peculiarità in relazione alle ipotesi di emendamento parlamentare della proposta: si stabilisce, infatti, la costituzione di una commissione paritetica composta dai membri della Commissione affari costituzionali della Camera e di rappresentanti scelti dall'Assemblea *autonómica*, eletti in proporzione alle forze politiche ivi presenti. Se l'accordo è raggiunto in seno alla commissione paritetica, la proposta è rinviata al voto del *Pleno*; altrimenti, il testo è comunque rimesso al *Congreso*, ferma restando la facoltà della Comunità di ritirare la proposta prima della definitiva approvazione³³.

Da ultimo, qualora lo Statuto preveda l'iniziativa di revisione anche in capo alle *Cortes*, le risoluzioni rinviano generalmente alle disposizioni regolamentari ordinarie in materia di procedimento legislativo per l'approvazione di *leyes orgánicas*.

³¹ Art. 3.1 *Resolución de 16 de marzo 1993 de la Presidencia del Congreso de los Diputados*.

³² Art. 4 *Resolución de 16 de marzo 1993 de la Presidencia del Congreso de los Diputados* e art. 5 *Norma Supletoria de 30 de septiembre 1993 de la Presidencia del Senado*.

³³ Art. 7 *Resolución de 16 de marzo 1993 de la Presidencia del Congreso de los Diputados* e art. 7 *Norma Supletoria de 30 de septiembre 1993 de la Presidencia del Senado*.

Emerge chiaramente, dalla disamina dell'articolata procedura appena accennata, che il legislatore spagnolo si sia premurato di assicurare efficaci strumenti volti al raggiungimento dell'accordo tra *Cortes Generales* e Comunità autonome nella fase di revisione degli Statuti, che è certamente accentuata nelle ipotesi di cui all'art. 151 Cost., rivelandosi tuttavia particolarmente intensa anche per la procedura condotta secondo la *vía lenta*.

Nel fare ciò, le *Cortes* si sono tuttavia riconosciute un "diritto all'ultima parola", potendo intervenire anche con modificazioni sostanziali delle proposte avanzate dalle Comunità, a fronte delle quali il mancato accoglimento da parte di queste ultime non può che tradursi, alternativamente, nel ritiro della proposta, ovvero nell'approvazione della *ley orgánica*, sottoposta però ad un astrattamente immaginabile caducazione in sede di *referendum* confermativo, ove previsto dagli Statuti.

Tale impostazione è totalmente coerente con il sistema delineato dal già menzionato art. 2 Cost., realizzandosi infatti l'autonomia *solo ed in quanto* presidiata dall'unità dello Stato, ossia dall'operatività dei principi e strumenti idonei a garantire l'esistenza di una Spagna intesa come «patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli»³⁴: in questa determinazione, sembra riecheggiare il monito fornito dal *Tribunal constitucional*, che sollecitava il Legislatore a «rendere compatibili i principî di unità ed autonomia sui quali si basa l'organizzazione territoriale dello stato stabilita dalla Costituzione» (sent. n. 76/1983).

4. La disciplina costituzionale in Italia: dibattito attorno all'art. 116.3 Cost.

Rispetto a quanto si diceva *supra* circa le modalità di attuazione del regionalismo, il caso italiano costituisce ad oggi una felice, per quanto problematica, ibridazione di modelli: senza la pretesa di volere qui ricostruire il processo che, dapprima in seno all'Assemblea costituente e poi per legge ordinaria negli anni Settanta, ha portato alla *regionalizzazione* del Paese³⁵, la trattazione è limitata in questa sede alla

³⁴ R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, cit., p. 66.

³⁵ Per cui si rimanda, tra i moltissimi, ad G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1997⁸; S. BARTOLE, *L'organizzazione amministrativa delle regioni*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO e L. VANDITELLI, *Le autonomie territoriali*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1988; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975; BIN R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importato chiarimento*, in *le Regioni*, 2002, pp. 1445-1449; R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Società Editrice il Mulino, Bologna, 2012; M. COSULICH, *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni (utisociae e utisingulae)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 160-184; A. D'ATENA, *Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana*, in S. LABRIOLA (a

possibilità, per le Regioni di diritto comune, di accedere alle «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» di cui all'art. 116, come novellato dalla l. cost. 3/2001.

Tale nuova prerogativa, si diceva, è stata fin da principio tacciata di problematicità³⁶, sia politica che giuridica, come dimostrato, ad avviso di taluni, dalla circostanza che ad oggi tutti i tentativi di attivazione, al netto di quelli attualmente pendenti, siano falliti³⁷.

Per comprendere ed indagare le critiche mosse a questo stato di cose, occorre richiamare anzitutto la disposizione nella sua interezza, a mente della quale «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*».

Emerge chiaramente, dal mero dato letterale, che il Legislatore costituzionale abbia tratteggiato solo generalmente una disciplina, riassumibile in quattro fasi, cui corrisponde una pluralità di interrogativi:

- a) la fase dell'iniziativa legislativa, che compete esclusivamente alla Regione: non è chiaro però se organi deputati a tale iniziativa siano il Consiglio regionale, la Giunta, entrambi, ovvero (meno probabilmente) il solo Presidente; è altresì possibile immaginare, almeno in linea teorica, che l'iniziativa sia sollecitata da Province o Comuni della Regione interessata. A differenza del caso spagnolo sopra analizzato, l'imputazione dell'iniziativa all'Ente e non all'organo crea quindi una pluri-legittimazione che il legislatore non ha disciplinato in Costituzione;

cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, vol. II, Laterza, Roma-Bari; ID., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016; ID., *Diritto regionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019⁴; G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del titolo V*, in *le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 241-250; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, A. Giuffrè editore, Milano, 2019¹⁰; A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle regioni?*, in *federalismi.it*, 5/2020, pp. iv-ix; G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, Relazione al XXXIII Congresso annuale AIC 2018, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 204-229.

³⁶ Cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, p. 333.

³⁷ C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, pp. 2-34.

- b) la fase della consultazione delle autonomie locali. Sul punto, sorgono almeno tre interrogativi: in che modalità tale consultazione deve essere svolta: a mezzo di un dialogo diretto con i Comuni e/o le Province, ovvero in sede di Consiglio delle Autonomie Locali? A chi compete tale consultazione: alla Regione, dovendo vagliare lo Stato che ciò avvenga, o a quest'ultimo? In che momento dell'*iter* tale consultazione deve avvenire: prima della conclusione dell'intesa, al fine di vagliare l'accordo in ordine alla possibilità di attuazione della differenziazione, ovvero dopo l'intesa, per verificare che i contenuti siano condivisi anche dagli Enti locali?³⁸ Certo è, tuttavia, che questa fase deve concludersi con un parere obbligatorio, sebbene non vincolante, dei soggetti coinvolti;
- c) la fase della stipula dell'intesa con lo Stato. Analogamente alle considerazioni sull'iniziativa, anche in questa fase è teoricamente possibile un coinvolgimento diretto degli Esecutivi (nazionale e regionale) o dei Legislativi;
- d) la fase della approvazione della legge a maggioranza assoluta da parte del Parlamento, che costituisce il punto precipuo dello studio odierno, di cui si dirà *infra*.

In mancanza della costituzionalizzazione dell'*iter* procedurale, nella quasi alluvionale produzione dottrinale, sono state avanzate le più ampie ipotesi in ordine alle situazioni anzi descritte, di cui si darà conto limitatamente a quelle che hanno avuto un riscontro pragmatico positivo nelle procedure avviate, ed attualmente pendenti, da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Particolarmente nevralgico risulta essere, per quanto qui di interesse, il tema della legittimazione attiva a concludere l'intesa, e al rapporto tra questa e la legge approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento.

La ricostruzione sistematica dell'istituto tratteggiato nell'art. 116 Cost. richiama agevolmente la disciplina delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, *ex art. 8 Cost.*, dove la l. 23 agosto 1988 n. 400, all'art. 2, co. 3, lett. *l*) sottopone espressamente alla deliberazione del Consiglio dei ministri gli atti concernenti i rapporti previsti dal medesimo articolo³⁹, ovvero alla disciplina di

³⁸ Sulla procedura seguita in Emilia-Romagna, ipotizzata quale *best practice*, in prospettiva futura, per l'elevato grado di coinvolgimento degli attori istituzionali regionali, cfr. P. ROSSI, *Il procedimento di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione: alcune questioni aperte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2020, pp. 210 ss.

³⁹ La soluzione sembra accolta in via di prassi dalle intese preliminari sottoscritte da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, ove si legge che «*l'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della*

conclusione e successiva ratifica dei trattati internazionali *ex art. 80 Cost.*, ovvero nel caso specifico di cui all'art. 7 Cost., competenza certamente riconosciuta al Governo. Una debole normazione attuativa dell'art. 116.3 Cost., confermativa di quanto appena detto, è rinvenibile poi nell'art. 1, comma 571 della legge n. 147 del 2013, a mente 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 ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

Del resto, è facilmente comprensibile che tale impostazione sia *per lo meno* la più efficiente, in quanto la complessità della materia ed il carattere potenzialmente molto conflittuale del rapporto Stato-Regione in questa fase mal sopporterebbero le rigide maglie della procedura parlamentare (considerando, ancor più, che nel caso di specie si tratterebbe di dialogo tra due legislatori, se si sposasse la teoria della legittimazione regionale in capo al Consiglio)⁴⁰, sicché, in buona sostanza, il Parlamento dovrebbe dirsi esautorato almeno da questa prima fase della procedura.

Le considerazioni che precedono presentano caratteri di comunanza e connessione con l'altra fondamentale questione che il dibattito attorno all'art. 116.3 Cost. ha stimolato, relativamente al rapporto intercorrente tra l'intesa e la legge.

Il tema presenta una sottile ma significativa differenza con l'esperienza spagnola sopra riportata: nell'ordinamento iberico, infatti, l'intera procedura si esaurisce entro due organi (il Parlamento *autonómico* e le *Cortes Generales*), sicché le preoccupazioni della dottrina si sono limitate alla riflessione in ordine alla natura o meno pattizia della legge *in corso* e *all'esito* del procedimento, in relazione ai rimedi approntati dal sistema qualora una delle due parti "rompa il patto";

Costituzione» (cfr. Accordi preliminari sottoscritti in data 28 febbraio 2018, rinvenibili sul [sito web del Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie](#)).

Si evidenzia tuttavia *ad meram abundantiam*, che il dibattito dottrinale sui limiti dell'intervento parlamentare nelle procedure di adozione della legge *ex art. 8 Cost.* non ha potuto non evidenziare che in taluni casi il Parlamento non abbia approvato l'intesa in quanto estromesso dalla fase negoziale (in particolare, con riferimento alla mancata approvazione dell'Intesa con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista italiana nel 2000), manifestando quindi una insofferenza rispetto all'approccio esclusivamente governativo impiegato in quell'ambito (così A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, p. 5).

⁴⁰ D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, pp. 10-11. In senso contrario, cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017.

nell'ordinamento nazionale, pacifica la natura pattizia dell'intesa, la triangolazione di soggetti coinvolti pone l'ulteriore questione circa la possibilità che un soggetto di fatto terzo rispetto all'intesa (il Parlamento), possa sindacare su un patto alla cui conclusione non abbia preso parte.

Stante questa premessa, la dottrina in commento è giunta alla conclusione che la legge approvata dal Parlamento sia quel "vestimento formale" idoneo ad adattare all'ordinamento il testo pattizio, estraneo all'*iter legis*, ad essa allegato o in essa riprodotto⁴¹: una eventuale discrasia tra il testo approvato in sede parlamentare e l'intesa dovrebbe quindi configurarsi quale illegittimità costituzionale per violazione del principio di bilateralità⁴².

Del resto, ammettendo la soluzione opposta, si è evidenziato come una modifica parlamentare dell'intesa, che potrebbe non trovare l'accoglimento della Regione, richiederebbe una sorta di *navette istituzionale* che coinvolga anche il Governo, al fine di riaprire il tavolo di intesa con la Regione sulla base delle determinazioni assembleari⁴³.

In senso contrario muovono invece le posizioni di quegli Autori che riconoscono in capo al Parlamento un genuino potere emendativo dell'intesa, dovendosi ricondurre la procedura nell'alveo unitario dell'ordinario *iter legis* parlamentare.

Tale impostazione è stata ricavata anzitutto dal dato letterale della norma costituzionale, che vede quale soggetto – sia sintattico che sostanziale – 'la legge' e non 'l'intesa', e dalla previsione di una maggioranza qualificata per l'approvazione della medesima, che contrasterebbe *apertis verbis* con qualsivoglia previsione di una compressione delle prerogative parlamentari⁴⁴. In questo senso⁴⁵, la "previa

⁴¹ Cfr., tra i molti, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 56-57; G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2004, pp. 403 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art.116, comma 3, della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 4/2017, p. 668.

⁴² Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, pp. 27 ss.

⁴³ Di questo avviso A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8/2019, spec. pp. 20 ss.

⁴⁴ *Ivi*, p. 15.

⁴⁵ Considerazioni in ordine al doppio significato della "previa intesa" sono già state svolte in relazione all'art. 8 Cost. in B. RANDAZZO, *Art. 8*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET Giuridica, Torino, 2006,

intesa” si configurerebbe quindi come mera condizione di procedibilità dell'*iter* parlamentare, non vincolante da un punto di vista sostanziale⁴⁶.

Chiaro è che, in questa prospettiva, spetterà agli attori politici e istituzionali in gioco stabilire se la disciplina introdotta con la legge di differenziazione influisca così profondamente sul contenuto dell'intesa già raggiunta, tanto da richiedere un'ulteriore specifica intesa prima della votazione finale⁴⁷.

La impossibilità di applicazione analogica dell'art. 8 Cost. deriverebbe poi da una ragione di carattere sostanziale, attinente cioè alla natura dei soggetti coinvolti: se, infatti, le rappresentanze delle religioni acattoliche (ma, nel caso dell'art. 7, anche la Santa Sede in quanto dotata di personalità giuridica internazionale) si configurano quali soggetti estranei all'ordinamento, sicché le intese risulterebbero *atti di diritto pubblico esterno*⁴⁸ da ratificare nell'ordinamento nazionale, al contrario le Regioni rappresentano a tutti gli effetti “Enti costitutivi della Repubblica” (cfr. art. 114 Cost.), sicché l'intesa si configurerebbe come *accordo interno di diritto costituzionale*⁴⁹, e quindi governato non già da un principio di bilateralità pattizia ma dalla leale collaborazione⁵⁰.

p. 208, ove l'A. predilige l'interpretazione che consente un sindacato parlamentare *anche* nel merito.

⁴⁶ Cfr. V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 13/2019, p. 18 secondo il quale «l'accordo negoziato non può dirsi sufficiente alla determinazione vincolante dei contenuti l'atto legislativo in questione valendo, al più, a rappresentare, oltre che un metodo formale di decisione, una base sostanziale su cui l'assemblea parlamentare è chiamata a compiere valutazioni che, se negative, imporranno per il prosieguo della procedura la ripresa della negoziazione tra Stato e Regioni».

⁴⁷ D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato*, cit.

⁴⁸ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2020¹³, pp. 112 ss. e, in senso conforme, G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1974, p. 240.

⁴⁹ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 160: «i trattati o gli accordi internazionali presuppongono l'eterogeneità dei soggetti parte del rapporto: a questo fine rilevano le relazioni tra stati sovrani o tra enti interni alla struttura statale ma sempre con altri soggetti della comunità internazionale».

⁵⁰ Invocato dalla Corte costituzionale, fuori del tradizionale ambito amministrativo, anche in relazione al procedimento legislativo ogniqualvolta lo Stato, nell'esercizio delle proprie funzioni, invada una sfera di attribuzione costituzionalmente riservata alle Regioni. Cfr. *ex plur.* Sentt. 1, 21 e 256/2016 e la copiosa dottrina sul tema, tra cui si segnala F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018 e S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, G. Giappichelli editore, Torino, 2011.

La bontà delle argomentazioni sostenute da questa scuola di pensiero fa sì, ad avviso di chi scrive, che tale tesi risulti allo stato preferibile.

Infatti, la realizzazione di un regionalismo differenziato, che si sostanzia nel trasferimento di competenze esclusive statali e nel potenziamento – ad evidente discapito del centro – della potestà legislativa in ambito concorrente, è procedimento idoneo ad alterare profondamente l'assetto costituzionale dei poteri⁵¹: sebbene il Legislatore abbia previsto questa *terza via*, intermedia tra il regionalismo di diritto comune e la specialità dell'art. 116.1 Cost., che non richiede formalmente una revisione costituzionale, è tuttavia evidente che l'attuazione di una simile diversificazione comporta *pro futuro* un adeguamento generale della legislazione statale agli ambiti di competenza regionale così differenziati.

Tale aspetto è destinato ad avere ripercussioni evidenti anche in una prospettiva di giustizia costituzionale: la Corte, infatti, nel ricorso in via principale proposto dalle Regioni interessate da un incremento delle proprie competenze legislative, ovvero dallo Stato contro leggi delle Regioni medesime, dovrà sicuramente formulare una nozione peculiare di *blocco di costituzionalità*, che annoveri quale norma-parametro *anche* la legge di approvazione dell'intesa, per quanto non dotata di rango costituzionale.

Un simile stato di cose, pertanto, non può non coinvolgere attivamente e significativamente anche le Assemblee, risultando altrimenti abnorme ed intollerabile che il Legislatore sia chiamato esclusivamente a prestare un secco assenso o rifiuto nei riguardi di una legge derogatoria dell'ordine costituzionale, della quale peraltro si dubita la possibilità di sottoposizione a *referendum* abrogativo⁵², risultando emendabile soltanto a mezzo di una revisione costituzionale⁵³.

Al fine di temperare l'esigenza di un necessario intervento parlamentare, cui si accompagna tuttavia la tutela e la valorizzazione della dimensione pattizia del procedimento che culmina con il raggiungimento dell'intesa, sembra quindi giungere in aiuto l'esperienza comparata, ed in particolare quella spagnola di cui

⁵¹ In tal senso cfr. anche F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 440-443.

⁵² Di questo avviso è R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 270.

⁵³ La dottrina infatti è generalmente concorde nel ritenere la legge di cui all'art. 116.3 Cost. una legge *atipica rinforzata*, e quindi modificabile solo attraverso revisione costituzionale. Sul punto cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002, pp. 1-25; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 21/2018, pp. 2-39; A. ANZON DEMMING, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, pp. 51-62.

si è ampiamente detto *supra*, utile in una prospettiva di definizione e regolamentazione delle forme, modalità ed “intensità” di intervento del Parlamento.

5. Prospettive di parlamentarizzazione della fase attuativa del regionalismo differenziato. Conclusioni finali.

Il tema della differenziazione delle competenze delle realtà infra-statali di Spagna ed Italia parte indubbiamente da un dato inconfutabile: l'assenza di specifiche previsioni costituzionali sulle modalità di attuazione del procedimento.

In questa cornice, che è di fatto assente, il Parlamento spagnolo ha dato risposta ricorrendo alla auto-regolamentazione, riservandosi, come si diceva, un ampio ambito di intervento discrezionale, stemperato però da idonee garanzie per la controparte, tali da evitare l'infausto esito di una modificazione sostanziale ed unilaterale delle proposte regionali.

Da questo punto di vista, relevantissima è la previsione dell'instaurazione di un dialogo diretto e costante tra i due soggetti coinvolti, che possono identificarsi non già negli Esecutivi ma nelle Assemblee elettive dei due organi, mediante la previsione di una delegazione parlamentare della Comunità, che assurge a vera e propria commissione paritetica nei casi di cui all'art. 151 Cost.

Ulteriore aspetto che merita indubbio apprezzamento è la previsione, pur non generalizzata, di un *referendum* confermativo a livello regionale.

Senza la pretesa di volere dare risposte definitive ed esaustive in ordine ad una materia tanto complessa ed idonea ad incidere in misura sostanziale sui rapporti tra organi e poteri dello Stato, ci si limiterà a fornire qualche suggestione in ordine alla possibilità di “parlamentarizzare” il procedimento di cui all'art. 116.3 Cost. in una dimensione più partecipativa del Legislatore e non meramente confinata al suggello finale di un *patto a sé* completamente estraneo.

L'intervento parlamentare potrebbe pertanto collocarsi efficacemente in differenti fasi dell'*iter* tratteggiato dall'art. 116. A costituzione invariata, due paiono, tuttavia, le strade più efficacemente percorribili.

Una prima, che preveda la partecipazione del Legislativo *ab origine*, potrebbe efficacemente realizzarsi nel coinvolgimento delle Camere quale terzo soggetto necessario già nella fase della trattativa: direttamente, mediante la partecipazione all'intesa di una delegazione parlamentare, identificabile alternativamente nella commissione Affari costituzionali, Questioni regionali, ovvero ancora in una commissione speciale all'uopo costituita⁵⁴, ovvero indirettamente, mediante la

⁵⁴ In tal caso potrebbe prevedersi un ruolo particolare da parte dei deputati e senatori provenienti dalle circoscrizioni elettorali afferenti alla Regione o alle Regioni coinvolte nell'*iter*.

valorizzazione degli parlamentari atti di indirizzo politico (specialmente nella forma di mozioni)⁵⁵. In questa seconda ipotesi, il momento dell'intesa sarebbe scisso in due fasi: una pre-intesa, di carattere non definitivo, da sottoporre al vaglio parlamentare, e l'intesa successivamente conclusa sulla base delle eventuali risultanze del dibattito in Aula. È stato osservato, a riguardo, che in ultima istanza il Parlamento conserverebbe il "diritto all'ultima parola", in fase di adozione della legge di differenziazione, emendando il testo dell'intesa limitatamente a quelle modifiche già proposte in sede di esame preliminare (della pre-intesa) ma non trasfuse nell'accordo finale⁵⁶.

In secondo luogo, e alternativamente, la partecipazione parlamentare potrebbe limitarsi alla fase terminale del procedimento: l'aspetto della consultazione di una delegazione regionale, variamente formata⁵⁷, la cui efficacia è sicuramente dimostrata dall'esperienza iberica, può essere infatti valorizzata anche nell'ipotesi in cui il Parlamento intervenga dopo la conclusione dell'intesa tra Governo e Regione. In questa prospettiva, si potrebbe ipotizzare un'esautorazione di fatto⁵⁸ del Governo dalle trattative, cosicché la legge di differenziazione sia, infine, frutto di una intesa (costituzionalmente obbligata), e della successiva eventuale correzione della medesima in un secondo momento pattizio, tra Regione e Parlamento, che trova espressione non già in un'ulteriore intesa, ma nella legge medesima.

Una ultima breve considerazione deve essere svolta in ordine alla possibilità di previsione di un *referendum* confermativo della legge di differenziazione: tale prospettiva pare, ad avviso di chi scrive, percorribile ed auspicabile soltanto quale

⁵⁵ Riguardo alle quali, se è pur vero che non importano nessun vincolo giuridico per il Governo, possono comunque costituire strumento persuasivo in vista della finale approvazione della legge di differenziazione. Sul tema cfr. anche B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, n. 13/2019, pp. 5 ss.

⁵⁶ Cfr. A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul regionalismo differenziato il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it*, n. 17/2019, pp. 2-24.

⁵⁷ Potrebbe infatti procedersi mediante audizione del Presidente della Giunta regionale, ma nulla esclude che ad essere auditi siano rappresentanti del Consiglio regionale, nominati in proporzione ai gruppi ivi presenti, ovvero ancora i Presidenti delle Commissioni consiliari regionali competenti per materia.

⁵⁸ È fin troppo evidente che, in un sistema parlamentare quale quello italiano, ancorché *formalmente* esautorato, il Governo disporrebbe comunque di notevoli mezzi politici e procedurali per fare valere la propria posizione nei lavori d'Aula. Si segnala tuttavia, in una mera prospettiva *de iure condendo*, che la maggioranza qualificata richiesta per l'approvazione della legge, nonché la sua natura sostanzialmente costituzionale, difficilmente tollerebbe l'apposizione della questione di fiducia ai fini dell'azzeramento del dibattito parlamentare.

extrema ratio, ossia qualora non sia prevista alcuna preventiva forma di controllo dell'intesa, e si voglia escludere *expressis verbis* un incisivo sindacato parlamentare endo-procedimentale. In ogni caso, risulterebbe comunque necessario un intervento legislativo statale che tratteggi una disciplina specifica per il *referendum de quo*, mediante una revisione dell'art. 116 Cost.: la pedissequa applicazione della normativa in materia di *referendum* abrogativo, infatti, costituirebbe un pericoloso strumento facilmente assoggettabile alla manipolazione politica⁵⁹.

In conclusione, è evidente che la complessità della procedura delineata dall'art. 116 Cost., in relazione ai vari livelli di governo ed i soggetti coinvolti, nonché all'esito di portata costituzionale della differenziazione, impone certamente che il Parlamento si attivi a ripianare in via di interpretazione autentica le numerosissime criticità evidenziate dalla dottrina, a mezzo di un intervento normativo che sia il più possibile risolutivo, attuabile sia nella forma della revisione costituzionale, sia nella modalità, preferibile per la maggiore possibilità di dettaglio, della legge di attuazione, risultando altrimenti una mera introduzione di norme regolamentari interne adeguata ma sicuramente insufficiente a governare una materia tanto ideata ad incidere sugli equilibri dell'ordine costituzionale.

⁵⁹ Si pensi, ad esempio, all'uso strumentalmente politico che potrebbero farne le Regioni di diritto comune, ovvero le Regioni a regime differenziato che siano però state dotate di minori competenze aggiuntive ai sensi dell'art. 116 Cost.