

**IL PARLAMENTO CHE C'È E IL PARLAMENTO CHE DOVREBBE ESSERCI:
RIFLESSIONI SU AUTONOMIA DIFFERENZIATA E RUOLO DELLE CAMERE**

MARIA GRAZIA RODMONTE

(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico,
Università Sapienza di Roma)

Data di pubblicazione: 11 gennaio 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di giurisprudenza, 21 giugno 2019.

MARIA GRAZIA RODOMONTE*

Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere**

Abstract (It.): *L'attuale tentativo di alcune Regioni di ottenere più ampie autonomie, attraverso il percorso previsto dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, pone numerosi problemi, teorici e pratici. Tra questi certamente meritano attenzione quelli relativi al ruolo del Parlamento ed al riconoscimento della sua necessaria "centralità", sia nell'iter per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, sia in quanto luogo più idoneo a realizzare il raccordo e la compensazione della differenziazione in funzione di riequilibrio unitario. Tutto ciò induce così a riflettere, ancora una volta, sull'annoso ma mai superato tema della trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali. Al tempo stesso, però, anche sull'opportunità di dotare l'organo rappresentativo di strumenti innovativi di controllo "a valle" del processo deliberativo, in una fase successiva quindi all'approvazione della legge di differenziazione, in particolare attraverso l'attività di valutazione delle politiche pubbliche, ritenuta ormai centrale per i Parlamenti contemporanei.*

Abstract (En.): *the current attempt by some Regions to obtain wider autonomies through the path envisaged by the third paragraph of art. 116 of the Constitution, poses several problems, both theoretical and practical. Among these it is necessary to mention those relating to the role of the Parliament and the acknowledgment of its necessary "centrality". First of all with regards to the process for the attribution of further forms of autonomy. Furthermore, since Parliament is the most suitable place to make connections and compensations of the regional differentiations in*

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università Sapienza di Roma.

** L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di giurisprudenza, 21 giugno 2019.

order to obtain a uniform rebalancing. All this leads us to reflect, once again, on the on the long-standing, but never outdated issue of the transformation of the Senate into the Chamber of territorial autonomies. At the same time, however, also on the opportunity to equip the representative body with innovative control tools, placed at a later stage than the deliberative process, in particular through the activity of policy evaluation, now considered central for contemporary Parliaments.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Perché tornare a parlare di bicameralismo: l'assenza di raccordi tra lo Stato e le Regioni. – 3. L'autonomia differenziata: una sfida virtuosa? – 4. Differenziazione regionale e ruolo del Parlamento. – 5. Il Senato, le autonomie territoriali e la funzione di valutazione delle politiche pubbliche. – 6. Il ruolo del Parlamento nell'iter previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. per l'ottenimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». – 7. Per una centralità delle Camere nel processo di attribuzione di autonomia differenziata alle Regioni. – 8. Autonomia differenziata, ultimo capitolo? La cd. bozza di “legge quadro” del Ministro Boccia.

1. *Introduzione*

Il percorso recentemente intrapreso da alcune Regioni per l'ottenimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost., sembrerebbe aver aperto la strada al superamento di quel «regionalismo dell'uniformità»¹ delle Regioni ordinarie che dal punto di vista delle competenze ad esse spettanti ha fino ad oggi caratterizzato il modello regionalista italiano. L'attivazione del meccanismo ivi previsto ha

¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 6. Vedi inoltre *ivi* l'interessante *excursus* riferito alle diverse accezioni con le quali può essere intesa la differenziazione nei sistemi regionali e federali (4-6).

tuttavia posto una serie di nodi teorici e pratici di non poco conto. Tra i numerosi profili coinvolti non si può mancare di richiamare quello relativo al ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere. Invero sotto un duplice profilo: sia con riferimento alle modalità del suo coinvolgimento rispetto all'*iter* in corso; sia per quel che attiene l'annoso tema del bicameralismo e della trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali. È indubbio, infatti, che proprio l'eventuale trasformazione del nostro regionalismo nella direzione della differenziazione e dell'asimmetria del modello regionale chieda di tornare ad interrogarsi sulla necessità di un luogo di raccordo e compensazione della differenziazione in funzione di riequilibrio unitario, anche alla luce del principio solidaristico che permea il nostro impianto costituzionale.

In questa prospettiva appare dunque evidente l'esigenza di una duplice riflessione: sul Parlamento che c'è, da un lato; inoltre, sul Parlamento che dovrebbe esserci.

2. Perché tornare a parlare di bicameralismo: l'assenza di raccordi tra lo Stato e le Regioni

Con riferimento a quest'ultimo aspetto la riflessione sul ruolo della seconda Camera quale sede di raccordo delle diverse istanze regionali è, come è noto, tema ricorrente nel nostro Paese e non sono mancati tentativi, mai giunti a compimento, di riforma del Senato. La condivisione teorica circa la necessità di raccordare le esigenze del pluralismo territoriale all'impianto istituzionale centrale, facendo in altri termini delle Camere il luogo di snodo della forma di Stato e di governo, sembra non essere mai mancata. Del pari le difficoltà legate ora alla frammentazione del quadro politico, ora all'evoluzione del consenso popolare in senso sfavorevole alle forze che hanno deciso le riforme, come nel caso più recente della riforma costituzionale Renzi-Boschi e del fallito referendum costituzionale. Il che induce al realismo quanto alla

possibilità di una trasformazione che sarebbe oggi tuttavia determinante proprio al fine di controbilanciare, attraverso gli strumenti del regionalismo cooperativo, la scelta compiuta a favore della differenziazione. In altri termini, la scelta oggi predominante a favore dell'“autonomia negativa” renderebbe quanto mai necessario introdurre strumenti di “autonomia positiva” che, attraverso il dialogo e la partecipazione, possano contrastare le tendenze alla centralizzazione emerse in questi anni ma che siano anche in grado di evitare il rischio, connesso all'attivazione di processi di differenziazione, di «compromettere la coesione sociale, politica e istituzionale della Repubblica»², consentendo la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali centrali.

Il quadro nel quale si innesta la rinnovata esigenza di trasformazione del nostro bicameralismo perfetto in un bicameralismo di tipo asimmetrico è, d'altronde, ben noto ed è quindi sufficiente in questa sede farne un sintetico richiamo. In primo luogo, l'esigenza di trasformazione della seconda Camera, certamente conforme alla stessa scelta operata a monte dal nostro costituente, in particolare nell'art. 5 della Costituzione repubblicana, è emersa in questi anni in tutta la sua evidenza soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. L'esigenza di ricomposizione organica degli interessi territoriali all'interno del circuito della rappresentanza, in specie di quelli regionali, diviene evidente infatti a fronte di un dialogo tra Stato e Regioni quanto mai complesso anche a causa di una riforma regionalista incompleta che ha finito con il comportare un costante attrito tra il livello statale e quello regionale delle competenze. Ciò per un verso ha condotto ad una ricentralizzazione a vantaggio dello Stato; per un altro, ha reso tuttavia “vischioso” lo stesso indirizzo politico centrale, messo in affanno dalla «spada di Damocle costantemente sospesa sulla legislazione di riforma dello Stato, che è

² O. CHessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@storia. Rivista internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana*, 15/2017, 12.

sistematicamente sottoposta a vistose e spesso generalizzate contestazioni da parte del fronte delle Regioni (soprattutto ad opera di quelle politicamente avverse alla maggioranza che sostiene il governo nazionale)»³. Il risultato finale è un fortissimo contenzioso «che determina (e segnala) scarsissima condivisione sistemica delle politiche»⁴. La scelta, quindi, di un luogo di condivisione per le Regioni delle decisioni politiche centrali risponde all'esigenza di soddisfare «un ritorno alla centralità del locale», quale strumento per il superamento della crisi della statualità⁵, oltre a rappresentare una possibile risposta all'abnorme contenzioso tra Stato e Regioni che si è venuto a determinare dopo la riforma del Titolo V che non ha trovato altra sede di composizione se non nell'organo di giustizia costituzionale. Dopo il 2001, infatti, l'elevato tasso di conflittualità che ha caratterizzato i rapporti tra centro e periferia ha costituito la ricaduta più evidente della mancanza di luoghi istituzionali di collaborazione “a monte”, tali quindi da consentire la definizione, quanto più possibile condivisa, di politiche pubbliche che necessariamente intersecano interessi territorialmente diversi. La suddivisione delle competenze legislative sulla base di elenchi di materie rappresenta infatti un elemento che, già di per sé, a prescindere cioè dal grado di maggiore o minore correttezza delle elencazioni stesse, finisce per indurre conflitti resi in qualche modo inevitabili dalla difficoltà di individuare con chiarezza i rispettivi ambiti di competenza.

A tali conflitti, invero immanenti, ha così tentato di rispondere, sia pure solo *ex post*, la Corte costituzionale attraverso l'elaborazione di un ricco “armamentario” giurisprudenziale. Nel corso di questi anni è tuttavia apparso evidente come la Corte costituzionale non possa certo rappresentare l'unico

³ S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *www.federalismi.it*, 4/2014, 8.

⁴ *Ibid.*

⁵ G. LUCHENA, *Il nuovo Senato: quale rappresentanza?* in *www.rivistaaic.it*, 4/2014, 3.

organo deputato a contenere gli effetti di una conflittualità a tratti debordante che dovrebbe trovare piuttosto altre sedi di mediazione e confronto ben prima di giungere innanzi ad essa. In effetti, non può che concordarsi con l'affermazione secondo la quale un regionalismo che vuole essere cooperativo dovrebbe trovare, «anche sul piano costituzionale, forme più capaci di far concorrere le autonomie alla realizzazione dell'unità, anziché cancellarle in suo nome»⁶.

Tra gli strumenti dei quali la Corte costituzionale si è dotata va in particolare ricordata la cosiddetta “sussidiarietà legislativa”, introdotta a partire dalla decisione n. 303 del 2003⁷, con la conseguente applicazione di un modello cooperativo di rapporti tra Stato e Regioni in funzione di compensazione dell'erosione delle competenze regionali. Un modello tuttavia incentrato sul sistema delle conferenze e sul dialogo esclusivo, quindi, tra esecutivi con una conseguente marginalizzazione del ruolo del Parlamento. Quel che sembra emergere infatti anche dall'esperienza di questi anni, oltre che dall'esperienza comparata, è che proprio la cooperazione intergovernativa contribuisce ad esaltare il ruolo del Governo producendo forme di “deparlamentarizzazione” del processo decisionale tanto più accentuate quanto più «il sistema delle relazioni intergovernative si istituzionalizza ed assume un ruolo dirimente nella

⁶ G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5/2014, 2.

⁷ Come è noto, è a partire da questa storica decisione che la Corte costituzionale prevede che l'avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative in presenza di esigenze di carattere unitario, sulla base dell'art. 118 Cost., comporti anche la parallela attribuzione della funzione legislativa allo Stato. Cfr. B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2009, 134-138.

delimitazione degli ambiti funzionali di ciascuno»⁸. Ciò è in effetti quanto accaduto con il sistema delle conferenze che ha finito con il sottrarre «decisioni e valutazioni ai possibili titolari del potere normativo» senza che, tuttavia, lo spoglio delle assemblee legislative si sia tradotto «in un maggior peso delle Regioni in sede statale»⁹. Va infatti rilevato come proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale, attraverso l'attività di «riscrittura» del titolo V, in particolare con gli strumenti offerti dalla chiamata in sussidiarietà e dalle materie trasversali¹⁰, abbia contribuito a un vero e proprio riaccentramento di poteri in capo allo Stato, ben al di là della lettera della Costituzione; riaccentramento inoltre ulteriormente aggravato, soprattutto a partire dal 2010, da una fase di crisi economica che, attraverso l'ampliamento della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, ha eroso lo spazio delle Regioni a vantaggio del ruolo statale, peraltro spesso limitato a politiche orientate prevalentemente al rispetto di parametri economici stabiliti a livello

⁸ G. CERRINA FERONI, *Gli strumenti di raccordo tra istituzioni statali e regionali nella prospettiva di riforma del Senato*, in AA.VV., *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, a cura di G. Cerrina Feroni - G. Tarli Barbieri, Napoli 2016, 100.

⁹ V. sul punto S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. parl.*, 1/2010, 177, secondo il quale, infatti, «le Regioni non possono comunque conquistare con il sistema delle Conferenze un effettivo peso maggiore nella determinazione dei contenuti degli atti normativi che il Governo adotta o che sottopone all'esame del Parlamento, soprattutto se la partecipazione dei presidenti delle Giunte regionali è susseguente a deroghe apportate al riparto delle competenze o ha incidenze su questo».

¹⁰ Oltre ai richiamati criteri la Corte costituzionale ha provveduto ad elaborare quello della prevalenza da applicarsi in caso di inestricabile intreccio delle materie di competenza statale e regionale. Sul punto vedi per tutti B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti*, cit., *passim*.

europeo, in un contesto favorevole, anch'esso, quindi, alla valorizzazione del ruolo degli esecutivi più che di quello del legislatore¹¹.

3. *L'autonomia differenziata: una sfida virtuosa?*

Dopo il fallimento della riforma costituzionale potremmo affermare che una nuova fase sembra essersi aperta, quasi come risposta delle Regioni economicamente più avanzate a quel ridimensionamento del regionalismo che aveva dunque caratterizzato gli anni più recenti. Il percorso intrapreso per prime dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna induce tuttavia, già da sé, alcune riflessioni soprattutto se si tiene conto delle modalità che lo hanno connotato sin dall'inizio, in particolare con riferimento alla definizione di pre-accordi da parte del Governo all'epoca in carica e della previsione ivi contenuta di stipulare le intese sul modello di quelle tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, secondo quanto previsto nell'art. 8 della Costituzione¹².

¹¹ Ricorda O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 6, come, proprio a partire dal 2010 diversi decreti-legge "anticrisi" abbiano «pesantemente condizionato, in nome degli obiettivi nazionali di finanza pubblica e dei vincoli sovranazionali, l'autonomia locale e regionale di spesa, sia delle Regioni ordinarie che di quelle speciali, ponendo non solo limiti complessivi alla spesa, ma anche restrizioni puntuali e dettagliate. E parallelamente si è rafforzata la tendenza della Corte costituzionale a interpretare in senso estensivo la competenza statale in oggetto».

¹² Accordi preliminari stipulati infatti al termine della XVII legislatura il 28 febbraio del 2018. Come si riporta nel *Dossier a cura del servizio studi del Senato*, marzo 2019, n. 104/1 - *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, ogni accordo è stato sottoscritto dal rappresentante del Governo e dal Presidente della Regione interessata. Con esso «le parti hanno inteso dare rilievo al percorso intrapreso e alla convergenza su principi generali,

Al di là delle perplessità che, per diversi aspetti, tali modalità possono sollevare, rimane il fatto che la previsione di una maggiore autonomia non è certo di per sé indizio o necessario accesso ad una scelta di tipo secessionistico o, in ogni caso, elemento in grado di determinare uno sfaldamento della coesione sociale o persino di rottura dell'unità nazionale. Al contrario, si può concordare con chi ritiene che la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia possa in teoria inserire elementi di dinamismo nel sistema regionale, completando il disegno regionalista e persino contribuire a «rafforzare l'intero sistema Paese attraverso una competizione virtuosa tra i territori regionali»¹³. Tuttavia è necessario, parimenti, che le modalità con le quali si procede ad attribuire maggiori autonomie alle Regioni a Statuto ordinario che ne facciano richiesta non determinino «un *vulnus* costituzionale del principio formale e sostanziale di eguaglianza in grado di mettere in discussione tutta una serie di diritti fondamentali dei cittadini»¹⁴ ma, seguendo peraltro le indicazioni che lo stesso art. 116, comma 3, Cost. contiene attraverso il richiamo al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., non revochi certo in dubbio «i principi di solidarietà, mutualità e cooperazione tra istituzioni

metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata» (*ibid.*, 7).

¹³ Una giurisprudenza alla quale va tuttavia riconosciuto l'indubbio merito di aver reso possibile superare gravi momenti di *impasse* nei rapporti, in particolare, tra livello regionale e livello statale delle competenze. Così si è in particolare espresso S.Mangiameli nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* promossa dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali. V. in proposito il relativo *Documento conclusivo* del 6 febbraio 2018 in *documenti.camera.it*

¹⁴ A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento e unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 8/2019, 8.

pubbliche»¹⁵. La differenziazione può certamente essere, quindi, uno strumento idoneo a rappresentare le diverse esigenze dei territori in un Paese lungo e diversificato sotto molti profili purché le modalità con le quali tale differenziazione si realizza rimangano negli argini del dettato costituzionale.

È proprio in relazione alle modalità con le quali si è intrapreso il percorso per l'attribuzione di forme e condizioni ulteriori di autonomia alle Regioni ordinarie che permane però la preoccupazione che un *vulnus* costituzionale ai principi di eguaglianza e solidarietà possa determinarsi. È indubbio infatti che la Costituzione ha previsto una serie di strumenti in grado di fungere da limite ad eventuali interventi regionali lesivi di tali principi – l'esigenza di rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. così come la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. – nonché il potere sostitutivo del Governo *ex art.* 120, comma 2, Cost. Tuttavia appare condivisibile l'osservazione in base alla quale la scelta di un regionalismo differenziato ben si attaglia ad un contesto caratterizzato da un centro forte in grado di evitare l'innescarsi di dinamiche centrifughe e di frammentazione, dove cioè «il centro è il punto di sintesi in quanto garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà»¹⁶; ben più difficile è che la differenziazione si traduca in un dinamismo virtuoso quando il centro invece è debole e incapace di essere protagonista attivo di una asimmetria che, anziché rappresentare una sfida virtuosa, potrebbe rischiare di tramutarsi in un divario territoriale privo di quelle necessarie compensazioni in grado di assicurare eguaglianza e solidarietà.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ D. TRABUCCO, *Referendum consultivo e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?* in www.dirittifondamentali.it, 1/2019, 33.

4. *Differenziazione regionale e ruolo del Parlamento*

Alla luce di quanto evidenziato è chiaro quindi che proprio l'attribuzione di più ampie autonomie ad alcune Regioni chiama in causa la necessità di un luogo di sintesi unitaria delle diverse istanze pluralistiche. Tale esigenza può essere assolta appieno solo dalla sede parlamentare per «la posizione esclusiva che occupa nell'organizzazione costituzionale» in quanto sola sede della rappresentanza politica nazionale, come affermato dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 106 del 2002. Un ruolo che appare oggi però fortemente compresso a fronte del peso assunto dagli esecutivi e che, alla luce delle rilevate trasformazioni, rischia di essere ulteriormente eroso. D'altro canto, e in termini più generali, deve riconoscersi che il ruolo della tradizionale rappresentanza parlamentare non può essere messo in discussione dall'accresciuto peso assunto dagli esecutivi e dovuto a ragioni diverse e note, né dal fatto che in particolare la funzione legislativa dei Parlamenti sia insidiata da più parti. La risposta all'esigenza di un "centro" forte, tanto maggiore a fronte di un modello istituzionale che potrebbe non essere più caratterizzato dall'uniformità e dall'omogeneità territoriale ma dalla asimmetria tra Regioni a diverse velocità, va cioè cercata altrove, in particolare nell'adeguamento della rappresentanza – come si è tentato di evidenziare – alle richieste di un sistema policentrico, così come nel dotare l'organo rappresentativo di strumenti innovativi di intervento, in specie di quegli strumenti di controllo "a valle" del processo deliberativo tesi a controbilanciare la perdita di centralità parlamentare rispetto alla funzione legislativa.

Nella prospettiva, quindi, della conclusione positiva dell'*iter* previsto dall'art. 116 Cost. è necessario oggi tener conto della centralità dell'esigenza di coniugare, come è stato sostenuto, differenziazione e omogeneità. Se è vero che a tal fine è necessario stabilire un "patto" tra lo Stato, le Regioni del nord e le Regioni del Sud che realizzi un diverso modo di porre in essere le politiche pubbliche, non più omogeneo da parte dello Stato ma necessariamente

flessibile e adattabile rispetto alle diverse esigenze territoriali, non ci si può non interrogare sul ruolo che nelle diverse fasi, sia di definizione che di valutazione delle politiche, è chiamata a svolgere la sede parlamentare. È indubbio, infatti, in primo luogo, che la progettazione e la definizione di tali politiche diviene centrale in un assetto che potrebbe divenire ancor più diversificato di quanto non lo sia oggi. In particolare si è affermato che «un simile accordo dovrebbe prevedere non solo una *redistribuzione* delle risorse a favore dei territori svantaggiati, ma un piano strategico che ricomprenda un programma di investimenti e sviluppo, frutto di scelte concordate con le Regioni e con lo Stato, comprensivo di particolari settori come energia, logistica, viabilità, trasporti, ecc... Inoltre, la gestione di un simile piano dovrebbe essere affidata ad un *network* tra i livelli di governo in grado di realizzare una condizione di attrattività per gli investimenti e di consentire un miglior uso delle diverse risorse, a partire dal *know-how*, fondato sulla partecipazione dei diversi livelli, in cui, accanto al rispetto del ruolo politico di ogni comunità, si affermi il principio di responsabilità delle comunità stesse per lo sviluppo del loro territorio e del Paese»¹⁷.

La sede parlamentare, in particolare quando si è in presenza di un Senato rappresentativo delle diverse istanze territoriali, appare quindi, come è evidente, quella più adatta a comporre in maniera organica e coerente, nella cornice dell'art. 5 della Costituzione che postula l'unità e l'omogeneità della Repubblica, le diverse esigenze poste dal pluralismo territoriale. È interessante osservare come proprio in un contesto che potrebbe essere caratterizzato in futuro dal superamento dell'uniformità regionale che fino ad oggi ha connotato il regionalismo italiano, la partecipazione attiva del Parlamento all'elaborazione di tali politiche, in particolare in presenza di una Camera di rappresentanza territoriale, consentirebbe anche di evitare i possibili conflitti

¹⁷ S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *www.issirfa.cnr.it*, febbraio 2019.

indotti dal fatto che l'intesa ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. non consente la partecipazione di altre Regioni che potrebbero invece ritenersi lese nelle loro competenze dall'attribuzione di competenze ulteriori alle sole Regioni che abbiano stipulato l'intesa. In un contesto caratterizzato dall'assenza di un Senato delle autonomie alle altre Regioni non rimarrebbe altra possibilità se non quella di rivolgersi in via principale alla Corte costituzionale, impugnando la legge statale con la quale si è proceduto all'attribuzione ad una specifica Regione di forme e condizioni particolari di autonomia¹⁸. Questo "nuovo" tipo di conflittualità si andrebbe così ad aggiungere a quello che pur sempre potrebbe derivare dalla mancanza di una fase di mediazione all'interno di un luogo del pluralismo, quale è appunto il Parlamento, ancor più se rappresentativo al suo interno anche delle istanze territoriali.

5. Il Senato, le autonomie territoriali e la funzione di valutazione delle politiche pubbliche

Tutto quanto evidenziato non fa allora che rafforzare la convinzione che sarebbe il bicameralismo di tipo asimmetrico quello più idoneo a rispondere alle esigenze evidenziate che si inseriscono dunque in un contesto che già di per sé, ossia anche al di là dell'eventuale attivazione del meccanismo della differenziazione previsto all'art. 116, c. 3, Cost., sarebbe sufficiente a far ritenere necessaria l'evoluzione del Senato nel senso più consono all'assetto regionalista che connota la nostra forma di Stato. Senza andare troppo in là nel tempo è sufficiente richiamare la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del consiglio Letta l'11 giugno del 2013 nella quale si afferma che solo la presenza di una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali consentirebbe di «portare a compimento

¹⁸ M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 17-18.

il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali»¹⁹. Questo spiega anche la ragione per cui il tema della trasformazione del Senato nel senso indicato, quale sede di raccordo delle diverse istanze autonomistiche sia, come già evidenziato, un terreno invero ben arato poiché in questi anni la dottrina non ha certo mancato di fornire un ampio contributo rispetto alla delineazione dei possibili caratteri di un Senato regionale o delle autonomie territoriali, anche avendo quale riferimento l'esperienza comparata. In particolare sulla composizione e sulle funzioni da attribuire ad una Camera piuttosto che all'altra, oltre che sulla necessità che un collegamento dell'una alle altre, molto si è detto e scritto così come molti altri e ben complessi sarebbero in realtà gli aspetti sui quali la dottrina si è lungamente concentrata; non possiamo in questa sede, per ragioni di spazio, che rinviare ai numerosi dibattiti sugli aspetti richiamati, da ultimo quelli intervenuti proprio in occasione del più recente tentativo di riforma costituzionale²⁰.

Un aspetto tuttavia, oggetto di dibattito anche in quell'occasione, merita, a giudizio di chi scrive, particolare attenzione. Si tratta cioè della funzione di valutazione delle politiche pubbliche. Tale funzione, in quanto riconducibile alla funzione di controllo parlamentare, è collocabile tra le attività che in particolare la seconda Camera, divenuta sede di rappresentanza territoriale, potrebbe svolgere in funzione di analisi e valutazione delle politiche pubbliche nella fase *ex post* del ciclo regolatorio, intendendosi per tale fase il

¹⁹ Cfr. *Relazione finale - Commissione per le riforme costituzionali*, Roma, 17 settembre 2013, 9.

²⁰ In tema v., tra gli altri, A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2014; L. VIOLINI, *Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1/2014; I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2016.

momento dell'attuazione della legge²¹. Proprio con riferimento a questa funzione non può non ricordarsi come la sua previsione avesse rappresentato uno dei punti più qualificanti del progetto di revisione costituzionale Renzi - Boschi, senza entrare evidentemente nel merito della riforma stessa e delle sue criticità. Nella prospettiva futura di una trasformazione del Senato quale sede della rappresentanza delle autonomie questa diverrebbe allora, attraverso l'introduzione di tale fondamentale competenza, protagonista di un nuovo modello collaborativo che proprio attraverso la funzione di valutazione delle politiche pubbliche sarebbe in grado di superare «la contrapposizione tra opzioni politiche divisive» e di tradurre «l'attività di valutazione delle politiche pubbliche non tanto in termini di 'giudizio' delle scelte più propriamente politiche, quanto piuttosto in un'attività di conoscenza per quanto più possibile 'oggettiva' degli effetti che tali scelte determinano nel contesto socio economico»²². A conferma del fatto che tale funzione si collocherebbe a pieno titolo all'interno di un Senato riformato, e non solo, appare così corretto richiamare proprio il principio di sussidiarietà quale principio che innerva l'intera architettura nazionale e sovranazionale e che rende in conseguenza cruciale il ruolo dei livelli territoriali inferiori e del Senato rispetto all'attività di vigilanza dell'andamento delle «*policies* legislative e dell'azione amministrativa nel loro impatto sulla società»²³.

²¹ E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *www.federalismi.it*, 3/2019, 203.

²² S.F. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra politics e policies nel parlamentarismo contemporaneo*, in AA.VV., *La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata. Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi"- Ricerca 2016, Senato della Repubblica*, a cura di P. Caretti - M. Morisi, Roma 2018, 10.

²³ Così G. GUZZETTA, *Italia, si cambia. Identikit della riforma costituzionale*, Soveria Mannelli 2016, 114, con riferimento all'attribuzione nel disegno di riforma Renzi - Boschi di

Anche però nell'ipotesi in cui il Senato delle autonomie sia destinato a rimanere un'eterna utopia, la valorizzazione di questa funzione, che invero è già presente proprio al Senato grazie all'istituzione nel 2016 di uno specifico Ufficio di valutazione di Impatto, potrebbe avere in ogni caso effetti positivi. L'attribuzione di tale funzione, ritenuta ormai centrale per i Parlamenti contemporanei, potrebbe infatti riflettersi positivamente, attraverso una maggior consapevolezza degli effetti degli interventi normativi, nella fase decisionale, orientando conseguentemente le scelte politiche successive, necessarie a realizzare tutti gli interventi perequativi e i progetti di investimento e sviluppo in precedenza richiamati e collegati, secondo un progetto unitario e coerente, all'attribuzione di ulteriori autonomie alle Regioni.

6. Il ruolo del Parlamento nell'iter previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. per l'ottenimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»

Da tutto quanto osservato appare dunque evidente l'esigenza di salvaguardare la centralità parlamentare quale luogo di confronto tra le forze politiche e le istanze territoriali anche con riferimento al ruolo attuale del Parlamento nell'*iter* previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. pur in assenza, quindi, di trasformazioni della seconda Camera. D'altro canto è lo stesso art. 116, comma 3, Cost. che attribuisce, a ben vedere, un ruolo centrale al Parlamento rispetto al procedimento previsto per l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia. Tale attribuzione è infatti una facoltà che, se da un lato è messa a disposizione delle Regioni che intendano avvalersene, dall'altro è innegabile che sia posta nelle mani «delle istituzioni politiche nazionali e, in particolare,

valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

del Parlamento, cui è rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta»²⁴.

In particolare, secondo le previsioni contenute nel richiamato articolo è opportuno ricordare che il procedimento si compone di una prima fase, attivata su iniziativa regionale, che conduce alla stipula di un'intesa tra lo Stato e la Regione. È con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sia pur «sulla base dell'intesa», che vengono poi attribuite alle Regioni, che hanno attivato il predetto procedimento, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Come è facile evincere da quanto riportato, l'art. 116, comma 3, Cost. ha quindi provveduto a predisporre uno schema che, nei suoi passaggi essenziali, appare chiaramente delineato e che si snoda tra: 1) iniziativa regionale; 2) consultazione degli enti locali; 3) intesa Stato-Regioni; 4) approvazione di una legge atipica e rinforzata. A restare impregiudicati, e quindi oggetto di possibile diversa interpretazione, sono invece le modalità con le quali i singoli passaggi, di cui certamente si compone l'*iter*, devono essere disegnati. D'altro canto non spetta certo alla Costituzione definire in dettaglio le diverse fasi dell'*iter*, quanto piuttosto al legislatore che dovrebbe dare attuazione alle previsioni costituzionali. In realtà fino ad oggi, fatta salva la possibile approvazione di una cd. legge “quadro” di cui si dirà oltre, si è proceduto sulla base della prassi con la quale si sono individuati giorno per giorno tasselli che hanno progressivamente composto un puzzle ancora incompleto.

In primo luogo, infatti, nulla viene detto con riferimento ai soggetti che devono stipulare l'intesa. Se pure, come è noto, la prassi si è orientata in senso diverso, nulla escluderebbe – anzi, alla luce della richiamata esigenza di salvaguardare il ruolo del Parlamento, sarebbe invero preferibile – che a svolgere i negoziati siano il Consiglio regionale e il Parlamento. In dottrina è stato infatti correttamente rilevato, quantomeno a giudizio di chi scrive, che

²⁴ M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 9.

seppur tendenzialmente si individua nel Governo il soggetto legittimato a dialogare, avendo riguardo alle numerose intese che vengono concluse per la definizione di atti normativi connessi alle competenze regionali, il fatto tuttavia che l'art. 116 Cost. abbia lasciato impregiudicato questo profilo rende possibile prevedere che il soggetto dialogante sia individuabile proprio nei legislativi regionale e statale²⁵. Secondo altri, sulla base di un'interpretazione che è rimasta tuttavia minoritaria²⁶, il fatto che protagonisti di questa fase debbano essere i legislatori, rispettivamente regionale e statale, deriverebbe in realtà dal fatto che l'«iniziativa regionale» di cui all'art. 116 Cost. andrebbe intesa come iniziativa legislativa che spetterebbe quindi, come tale, al Consiglio regionale. L'intesa sarebbe quindi in *re ipsa* nel caso in cui il Parlamento approvi senza emendamenti il testo proposto dalla Regione. Un'intesa “forte” sarebbe al contrario necessaria solo nel caso in cui il Parlamento intenda discostarsi dal testo presentato alle Camere dalla Regione interessata. In questo caso soggetti negoziatori dell'intesa sarebbero ancora Consiglio e Parlamento. Al di là della specifica interpretazione fornita in questo caso con riferimento a ciò che debba intendersi per «iniziativa» nell'art. 116 Cost. e del fatto che difficilmente può in effetti evincersi dal testo costituzionale il riferimento all'iniziativa legislativa piuttosto che, come appare invero più corretto, all'atto di impulso dell'intero procedimento, non può però che concordarsi con quanto l'A. osserva. Cioè che è in ogni caso necessario tener

²⁵ E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2018, 10-11.

²⁶ V. O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 9. Secondo altri però è dubbio che nel riferirsi all'«iniziativa regionale» il legislatore di riforma abbia inteso richiamare l'atto di messa in moto del procedimento legislativo di cui all'art. 71 Cost., «mentre pare più probabile che in tale disposizione si evochi l'iniziativa del procedimento di differenziazione nel suo insieme». Così M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 28.

conto del fatto che l'art. 116, comma 3, Cost. prefigura un procedimento negoziato per la ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative e che quindi a negoziare debbano essere sempre gli organi le cui competenze vengono direttamente incise; sarebbe al contrario certamente improprio che a negoziare siano esclusivamente gli organi esecutivi, i quali finirebbero per accordarsi sulle competenze che dovrebbero in futuro spettare invece agli organi legislativi²⁷.

Inoltre, non si può non tener conto dell'esigenza, già richiamata, di attribuire un ruolo centrale al Parlamento quale sede più idonea, in quanto espressione del pluralismo, di mediazione “a monte” di interessi diversi. L'assenza di questo momento di composizione rischia infatti di far ricadere eventuali conflitti, una volta di più, sulla Corte costituzionale.

Un ulteriore argomento a sostegno del necessario coinvolgimento attivo delle Camere rispetto all'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni può essere inoltre ricondotto alla previsione della maggioranza assoluta per l'approvazione della legge di differenziazione. Si è a ragione rilevato, infatti, come la previsione costituzionale di maggioranze qualificate si colleghi evidentemente all'esigenza di assicurare un dibattito ampio all'interno delle Camere e un diretto coinvolgimento di queste rispetto all'elaborazione dell'atto. Peraltro, non può negarsi che il diretto coinvolgimento delle Camere avrebbe il vantaggio di assicurare trasparenza in relazione a quanto si va via

²⁷ Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo*, cit., 9. Secondo l'A., inoltre «questa disciplina procedurale formalizzata non esclude che la sua attivazione sia preceduta da trattative informali tra Regione interessata e Stato, in particolare tra gli esecutivi nazionale e regionale, al fine di prevenire spiacevoli ‘sorprese’ quando poi si dovrà attivare il procedimento formale ex art. 116. Ma resta inteso che il meccanismo disposto dal testo costituzionale impegna direttamente gli organi legislativi Regionale e nazionale, ai quali spetta il formale avvio del procedimento legislativo, la gestione delle fasi consultive e la deliberazione concordata finale».

via predisponendo, consentendo anche un dibattito pubblico che invero, fino ad oggi, è risultato quanto mai carente.

Da tutto quanto osservato non può allora che ricavarsi la necessità che al Parlamento venga in ogni caso assicurato un ruolo attivo rispetto all'attribuzione di maggiori autonomie alle Regioni²⁸. Un ruolo cioè che non può, in ogni

²⁸ Alla luce di quanto osservato è chiaro che l'interpretazione del testo della Costituzione maggiormente coerente rispetto all'esigenza di assicurare la partecipazione degli organi legislativi al processo decisionale in ordine all'attribuzione di forme ulteriori di competenze sia quella di ritenere che i soggetti attivi del negoziato siano i legislatori rispettivamente della Regione interessata e dello Stato. In particolare si potrebbe ipotizzare in questa fase il coinvolgimento delle Commissioni competenti delle due Camere, come accaduto nel caso dell'approvazione degli Statuti regionali del 1970 e ancor meglio, la Commissione bicamerale per le questioni regionali. In questo contesto diverrebbe così certamente attuale l'implementazione dell'organo con i rappresentanti delle Regioni, secondo le previsioni contenute nell'inattuato art. 11 della legge n. 3 del 2001 (v. sul punto E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost*, cit., 10-11). L'integrazione è stata auspicata in particolare proprio dopo il fallimento del referendum del 2016 e la mancata trasformazione del Senato in sede di rappresentanza delle istanze territoriali. È innegabile, in effetti, che l'integrazione della Commissione parlamentare potrebbe rappresentare una valida soluzione – sia pur temporanea ed alternativa, rispetto all'introduzione nel nostro sistema di un bicameralismo asimmetrico – che tuttavia, con il concreto avvio del processo di attuazione del regionalismo differenziato, consentirebbe proprio nella Commissione integrata di trovare la sede per un confronto ampio tra i vari soggetti politici e territoriali. Questo auspicio viene peraltro fatto proprio anche dalle Provincie, come emerge nel corso dell'audizione dell'UPI del 28 marzo 2019 presso la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* (cfr. *documenti.camera.it*). È interessante inoltre anche l'ulteriore proposta in base alla quale, infatti, in attesa dell'integrazione della Commissione Bicamerale, potrebbe «risultare utile attivare una sessione specifica di lavori da parte della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che veda la partecipazione anche delle

caso, anche laddove soggetti negoziatori siano gli esecutivi, essere limitato alla sola fase finale di approvazione di intese il cui contenuto sia stato interamente deciso al di fuori delle sedi parlamentari. Ciò implica che, anche nel caso in cui a negoziare l'intesa siano gli esecutivi, sia comunque necessario assicurare altre forme di partecipazione agli organi legislativi rispetto alla definizione del contenuto delle intese²⁹.

La prassi attuativa si è tuttavia orientata, almeno nella prima fase, in altra direzione posto che, come noto, le fasi preliminari che hanno condotto all'approvazione di bozze di intesa hanno visto il coinvolgimento del solo Governo, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 571, della legge di stabilità per il 2014, n. 147³⁰. Si tratta di un dato che conduce dunque a

Regioni e delle rappresentanze degli enti locali, secondo quanto previsto dal recente regolamento della Commissione del 13 dicembre 2017, e coinvolgere pienamente la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e l'Ufficio parlamentare di Bilancio per la verifica delle problematiche di natura finanziaria». In effetti, anche solo giovandosi delle previsioni contenute nel regolamento del 2017, è evidente che «il confronto parlamentare così realizzato potrebbe consentire alle Camere, a seguito dei lavori svolti nelle Commissioni bicamerali, di approvare le leggi attuative dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e di seguire la loro attuazione con il necessario coinvolgimento di tutte le autonomie territoriali».

²⁹ In una recente audizione da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali (*Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani - Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione - 28 maggio 2019*) l'ex ministro Erika Stefani aveva d'altro canto collegato la stipulazione dell'intesa da parte del Governo all'esigenza di portare alle Camere un testo sul quale incanalare la discussione parlamentare che, tuttavia, non era affatto esclusa.

³⁰ Su cui vedi M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, c.3 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014.

ragionare – anche in assenza di una legge generale che definisca tutti i profili procedurali lasciati impregiudicati dal testo costituzionale che sarebbe, evidentemente, più che opportuna – sulle modalità più idonee di coinvolgimento del Parlamento nella fase successiva alla stipulazione delle bozze di intesa da parte degli esecutivi statale e regionali. In questa prospettiva sono stati così ipotizzati strumenti diversi, che vanno tutti nella direzione di assicurare la maggior partecipazione possibile delle Camere alla definizione del contenuto dell'intesa. Tale partecipazione potrebbe essere assicurata dall'esame anche informale delle bozze di intesa. L'esame preventivo potrebbe condurre in tale ipotesi all'adozione da parte delle Camere di ordini del giorno, mozioni o risoluzioni, tutti atti che, tuttavia, è necessario ricordare, pur essendo certo da preferire all'attività di mera ratifica di decisioni assunte da altri, sono in ogni caso potenzialmente idonee unicamente ad orientare ed influenzare le scelte governative. Non si tratta cioè di attività vincolanti se non, eventualmente sul piano politico³¹ e appare quindi ben poco convincente l'ipotesi che l'apporto parlamentare possa essere limitato, quanto meno esclusivamente, a tal genere di interventi³².

Più rispondente all'esigenza di assicurare un ruolo attivo alle Camere è l'ipotesi che queste possano anche eventualmente respingere l'intesa nella fase di approvazione della legge di differenziazione, sia *in toto* sia in sue singole parti. Ciò, come è evidente, stante la natura bilaterale dell'intesa, comporterebbe la necessità di riaprire i negoziati, sull'intero accordo o solo sulla parte respinta, tra lo Stato e la Regione; nuovi negoziati che dovrebbero tenere conto del dibattito che si è svolto in Parlamento o meglio, che proprio al fine di veder approvata la nuova intesa, o parte di essa, siano comunque indotti

³¹ Come ricordano M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 30; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo*, cit., 14.

³² M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 27, evidenzia però una serie di interrogativi che si pongono a fronte della eventuale emendabilità dell'intesa da parte delle Camere.

a tener conto dei rilievi parlamentari. Secondo un'altra posizione in realtà la legge di differenziazione dovrebbe essere considerata una legge sostanziale e non una legge meramente formale proprio alla luce del fatto che la lettera dell'art.116, comma 3, Cost. porta a individuare un ruolo politico del Parlamento e non di mero controllo rispetto alla decisione relativa all'attribuzione di maggiori autonomie. Il che comporterebbe quindi anche la possibilità di presentare emendamenti da parte delle Camere. Si ipotizza cioè che, conclusa l'intesa, si proceda alla presentazione del relativo disegno di legge alle Camere; questo sarebbe opportunamente valutato dalle Commissioni competenti per materia che potrebbero quindi presentare degli emendamenti aprendo così la strada ad un nuovo negoziato³³.

Non può negarsi che proprio alla luce di quanto osservato in precedenza sia proprio quest'ultima la scelta forse più opportuna da compiersi al fine di restituire spazio alle Camere in una fase successiva rispetto alla definizione dell'intesa ad opera dell'esecutivo e che quindi, rispetto alla formulazione dell'art. 116, comma 3, Cost., proprio un'interpretazione sistematica dovrebbe condurre a ritenere che la legge atipica e rinforzata che il Parlamento è chiamato ad approvare a maggioranza assoluta non possa certo considerarsi legge meramente formale ma legge sostanziale.

7. Per una centralità delle Camere nel processo di attribuzione di autonomia differenziata alle Regioni

Il ruolo del Parlamento, che può dunque essere variamente previsto nella fase preventiva, a patto di preservarne la centralità, può però, come già

³³ V. in tale senso l'audizione di F. Giuffré alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (*Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato", ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione* - 1 aprile 2019, 15-21).

accennato, anche ipotizzarsi in una fase successiva all'approvazione della legge di differenziazione, in particolare attraverso la successiva attività di valutazione delle politiche pubbliche. Tale attività, che potrebbe essere debitamente valorizzata anche attraverso una auspicabile modifica dei regolamenti parlamentari³⁴, potrebbe consentire di operare scelte consapevoli e documentate rispetto all'attribuzione di maggiori autonomie, anche attraverso la previsione di interventi nel breve e nel medio periodo, volti in particolare a rinegoziare, se necessario, i contenuti dell'intesa in relazione alla valutazione delle effettive ricadute che l'attribuzione di autonomie abbiano prodotto, nell'ottica di una visione di insieme e non settoriale e di parte che solo le Camere, come evidente, possono avere. Una visione che sarebbe valorizzata proprio attraverso l'accorto utilizzo della funzione di valutazione delle politiche pubbliche che avrebbe il duplice effetto di razionalizzare, sulla base delle conoscenze assunte relativamente agli effetti prodotti, gli interventi volti ad attribuire nuove autonomie o, se del caso, a modificare o ridurre o anche ad eliminare del tutto quelle già attribuite.

Inoltre la valorizzazione di questa funzione, collegata all'attribuzione di nuove autonomie, avrebbe l'indubbio vantaggio di determinare, con ogni probabilità, anche una conseguente valorizzazione e una più che opportuna "ricentralizzazione" del ruolo parlamentare. In effetti va rilevato come gli accordi preliminari siglati singolarmente dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna con lo Stato nel febbraio 2018 nel corso della precedente legislatura avessero previsto una durata delle intese limitata al decennio e la possibilità di modificare l'intesa di comune accordo in qualunque momento nel corso del decennio stesso. Inoltre, due anni prima della scadenza, sarebbe stata avviata dallo Stato e dalla Regione la verifica dei risultati raggiunti fino a quel momento «al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa». Stando a quanto previsto in

³⁴ Cfr. E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento*, cit., 220.

particolare dall'art. 3 dei diversi accordi preliminari, la verifica sarebbe spettata al Dipartimento per gli affari regionali e l'autonomia presso la Presidenza del Consiglio, escludendo quindi il Parlamento. In ogni caso, negli accordi preliminari la previsione di una durata definita e la possibilità di una verifica dei risultati rappresentava certamente un dato positivo. Nelle successive bozze di intesa la previsione della durata decennale e di eventuale cessazione definitiva dell'intesa stessa sono venute meno anche se all'art. 8, comma 1, si stabiliva che «al fine di verificare lo stato di attuazione della presente intesa e l'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della Commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività». Non è chiaro, quindi, quale debba essere la finalità della verifica mentre sembrerebbe che essa sia demandata alle competenze esclusive della Commissione paritetica. Se così fosse, se cioè è questo il significato da attribuirsi alla previsione in base alla quale le valutazioni avvengono «per il tramite» della Commissione, le attività di verifica, e non solo quindi i negoziati svolti *ex ante*, sarebbero ancora una volta di esclusiva competenza degli esecutivi con l'ulteriore grave estromissione del ruolo delle Camere anche in questa fase. Al contrario sarebbe certamente auspicabile prevedere anche nella fase di attuazione delle politiche pubbliche una qualche forma di coinvolgimento degli organi parlamentari, necessario proprio al fine di restituire alla Camere l'auspicata centralità con riferimento al complesso processo di attribuzione di autonomie differenziate alle Regioni. Infine, nella più recente bozza di “legge quadro” per l'attuazione dell'autonomia differenziata presentata alla fine di novembre dal Ministro per gli affari regionali in Conferenza Stato-Regioni, come si dirà meglio in seguito, si prevede che lo Stato e la Regione sottopongano a “verifica” l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa. Inoltre si

stabilisce che lo Stato e la Regione «possono comunque assumere in qualsiasi momento l’iniziativa per la revisione dell’intesa, da definire ai sensi dei commi 2 e 3». Nulla viene detto con riferimento a quali debbano essere i soggetti della verifica e della eventuale revisione. Quindi, almeno in linea teorica, potrebbe ritenersi che non venga meno lo spazio per l’eventuale intervento degli organi rappresentativi anche in questa fase.

8. *Autonomie differenziate, ultimo capitolo? La cd. bozza di “legge quadro” del Ministro Boccia*

Come emerge da quanto fino ad ora osservato, i percorsi per la realizzazione della differenziazione regionale possono dunque essere diversi. In ogni caso è evidente come sia necessario contemperare due esigenze, divenute ormai imprescindibili. Da un lato, quella di salvaguardare unità nazionale e coesione sociale, ponendo sempre al centro del processo di differenziazione le sedi della rappresentanza politica; dall’altro lato, tuttavia, non sottovalutare le richieste di autonomia che già da tempo provengono in particolare da alcune Regioni³⁵, ma accoglierle e realizzarle tenendo fede allo spirito

³⁵ Secondo M. OLIVETTI, *Eppur di sagge autonomie è giusto ragionare ancora*, in *www.avvenire.it*, 4 settembre 2019, non solo infatti le autonomie dovranno realizzarsi in una prospettiva globale non riferibile cioè solo alla differenziazione per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, «ma la stessa questione della differenziazione, una volta depurata di richieste poco ragionevoli (come la devoluzione alle Regioni di porti, aeroporti e autostrade, che ben pochi benefici apporterebbe alle popolazioni locali), non va archiviata a cuor leggero. Non solo perché la sperimentazione da parte delle Regioni più avanzate può essere di aiuto a tutte le altre. Ma anche in quanto vi è il rischio che qualcuno scelga la spericolata strada di cavalcare tigri indipendentiste, alla maniera catalana e scozzese. Con danni per tutti. L’autonomia differenziata, fra tante cose, era stata un modo per seppellire sobriamente questo

costituzionale, nella consapevolezza che esse possono rappresentare un volano per una ripresa anche economica del Paese e, soprattutto, uno strumento di rafforzamento dei legami, allo stato attuale tutt'altro che solidi, tra istituzioni e cittadini.

Dopo una momentanea battuta d'arresto nel percorso intrapreso per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune Regioni, nel mese di settembre 2019, con l'insediamento del secondo Governo Conte, si è tornati ad affrontare il tema dichiarando, già nel programma, la necessità di «completare il processo di autonomia differenziata» e riconoscendo inoltre che a tal fine «decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione»³⁶. Il Ministro per gli affari regionali Boccia, dopo aver preannunciato, nel corso dell'audizione sulle linee programmatiche del Governo, la presentazione di un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice unitaria in cui individuare gli interventi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.³⁷, ha infatti presentato in una riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri dei primi di dicembre uno schema di d.d.l. recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata», contenente i principi per l'attribuzione alle

discorso. Nessuno può auspicarne una risurrezione: l'agenda è già ingombra di troppi altri temi, seri e meno seri».

³⁶ Secondo quanto previsto al punto n. 20 del programma di governo.

³⁷ In quella circostanza il Ministro aveva infatti evidenziato la necessità di un passaggio parlamentare volto a definire una c.d. “legge cornice”, che procedimentalizzi in maniera chiara l'iter delineato dall'art. 116 Cost. e che si ponga a garanzia sia della differenziazione sia dell'unità nazionale come definita dall'art. 5 Cost. Ciò non rappresenterebbe – come dal medesimo chiarito – una volontà del Governo di arretrare sul percorso già svolto, ovvero di disconoscere *in toto* il contenuto delle Intese già accordate quanto, al contempo, di armonizzare le stesse ai principi costituzionali che regolano i rapporti tra centro e periferia. Cfr. *Dossier tecnico Cinsedo*, 1/2019, 13.

Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio. La bozza di cd. “legge quadro” è tuttavia ancora oggetto di discussioni in seno al Governo e, al di là degli iniziali intenti e delle dichiarazioni del Ministro anche con riferimento all’obiettivo di consentire alle Regioni la firma delle intese a partire da gennaio 2020, il relativo d.d.l. non è ancora stato presentato alle Camere. Tutto ciò rende ben chiaro il fatto che la scelta è politicamente controversa ed intrecciata, peraltro, con la prossima tornata elettorale della Regione Emilia-Romagna e con la possibile rielezione del suo attuale Presidente, Stefano Bonaccini, uno tra i più convinti sostenitori della proposta del Ministro delle autonomie. Al di là dei possibili esiti, le posizioni assunte dalle tre Regioni, principali protagoniste del processo di differenziazione, come in particolare emerso nel corso della Conferenza Stato-Regioni del 28 novembre 2019, sono apparse sostanzialmente favorevoli al progetto, pur se Lombardia e Veneto hanno come principale obiettivo quello di raggiungere, in tempi rapidi, la firma di un’intesa e di evitare, come affermato dal Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana, che a pagare le eventuali necessità finanziarie che derivano dall’applicazione dei LEP sia «chi è virtuoso» e «chi è già in condizione di rispettare i Lep medesimi»³⁸. In particolare infatti, il piano del Governo, almeno nella versione presentata in quell’occasione, prevede, in primo luogo che le intese si conformino ad «obiettivi e modalità di attuazione» stabiliti dal Parlamento attraverso la legge quadro. Questi sono rappresentati dal fatto che, nelle materie oggetto di attribuzione, devono essere determinati i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o gli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e i fabbisogni *standard*; i LEP e gli obiettivi di servizio dovranno inoltre essere assicurati su tutto il territorio nazionale anche attraverso la perequazione infrastrutturale e le funzioni attribuite

³⁸ Cfr. *Autonomia differenziata: il giudizio dei Presidenti di Regione sulla bozza di legge quadro*, in *www.regioni.it*, n. 3734, 29 novembre 2019.

dovranno essere ripartite tra Regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 118 Cost. nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Significativa inoltre la previsione in base alla quale ai fini del coordinamento della finanza pubblica si prevede la facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale. Per la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, obiettivi di servizio e fabbisogni *standard* – individuati con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'Economia e sentiti i Ministri competenti – il Ministro per gli affari regionali si dovrebbe avvalere quale «Commissario», di un «Dirigente preposto alla struttura di livello dirigenziale generale del Ministero dell'economia e delle finanze competente per materia», coadiuvato da una struttura di missione istituita presso il Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio e nella quale è assicurata la presenza di rappresentanti della Conferenza delle Regioni. Il Commissario, che si avvale del supporto tecnico della Società Soluzioni per il sistema economico - Sose S.p.A., dell'ISTAT e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni, una volta che siano stati stabiliti i LEP, provvede alla definizione dei decreti di conferimento concernenti i beni nonché le risorse finanziarie umane e strumentali correlate alle funzioni attribuite ai sensi delle intese di cui all'art. 116, comma 3, Cost. Uno dei punti politicamente più controversi della bozza di legge quadro è inoltre rappresentato dalla previsione in base alla quale, se entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sarebbero comunque attribuite alla Regioni con

decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente. In altri termini, la difficoltà di individuazione di LEP/obiettivi di servizio/fabbisogni *standard* non costituirebbe un ostacolo insormontabile per l'attuazione dell'intesa che potrebbe dunque precedere la definizione di questi. L'accordo raggiunto tra Stato e singola Regione, sulla base dei principi così stabiliti dalla legge quadro, verrebbe quindi trasmesso al Parlamento per consentire anche alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali e alle Commissioni parlamentari competenti per materia di esprimere il proprio parere. Le Commissioni si esprimono entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri sono, a questo punto, trasmessi a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni. Una volta siglata l'intesa il Governo, entro trenta giorni, dovrebbe presentare al Parlamento il relativo d.d.l. per l'approvazione della legge che recepisce l'intesa da parte delle Camere.

Allo stato attuale è ben difficile prevedere l'esito finale di questa proposta. È evidente che le difficoltà sono, ancora una volta, tutte politiche. In effetti la bozza, come già da altri osservato, rappresenta un tentativo di collegare in maniera ben più salda di quanto non sia stato fatto in passato l'attuazione della differenziazione al rispetto dell'art.119 Cost. e alla sua legge di attuazione. Inoltre, non è certo indifferente il fatto che si parli chiaramente di attribuzioni di *funzioni* alle Regioni e non di *materie*, come invece nelle bozze di intese. Come si è fatto notare in dottrina, infatti, i trasferimenti previsti ai sensi del comma 3 dell'art. 116 Cost. non possono certo riguardare le materie previste dal terzo comma dell'art.117 Cost. perché questo comporterebbe una modificazione dell'ordine costituzionale delle competenze che sarebbe possibile solo attraverso una revisione costituzionale; le ulteriori forme

e condizioni particolari di autonomia in effetti, stando alla lettera del terzo comma dell'art. 116 Cost. *concernono* le materie ed è chiaro quindi che non possono che far riferimento, più correttamente, alle funzioni³⁹. Sul versante del riconoscimento della centralità del Parlamento il passo avanti può individuarsi, inoltre, proprio nella previa approvazione di una legge di attuazione del dettato costituzionale in grado di segnare i confini delle successive negoziazioni tra Stato e Regioni⁴⁰, oltre che nella previsione del successivo intervento, una volta che l'intesa sia stata sottoscritta, delle Commissioni parlamentari, così come previsto dal comma 2 dell'art. 1 della bozza e come più sopra richiamato. La bozza, proprio per tutto quanto osservato, si iscrive quindi nel tentativo di realizzare «una migliore contestualizzazione della differenziazione all'interno di un sistema territoriale ispirato dai principi dell'unità»⁴¹. In questa prospettiva esso costituirebbe così «un serio tentativo di tenere insieme gli artt. 3, c. 2, e 5 Cost. all'interno di un regionalismo che abbandona la sponda dell'uniformità per avviarsi verso quella di una

³⁹ Così, tra gli altri, F. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *www.gruppodipisa.it*, 3/2019, 227.

⁴⁰ È proprio in riferimento all'opportunità e, secondo alcuni, alla compatibilità con il dettato costituzionale, di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che parte della dottrina si è mostrata contraria alla previsione di una "legge quadro". Cfr. sul punto proprio L.A. 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*, 21/2019. D'altro canto non è certo da ora che in dottrina si discute in merito alla necessità o meno di una legge di attuazione, con posizioni tutt'affatto concordi. V. sul punto R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., in particolare note n. 11 e n. 12.

⁴¹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 265.

ragionevole differenziazione»⁴². Tuttavia è indubbio che essa si limiti ad intervenire solo su alcuni profili lasciandone altri impregiudicati. Il che appare certamente criticabile dal momento che nulla viene detto ad esempio con riferimento alla vincolatività dei pareri previsti delle Commissioni o delle modalità con le quali porre in essere la perequazione, aspetti certo non secondari⁴³. Per altro verso, la mancanza di previsioni particolarmente analitiche non esclude, pur se la legge quadro stabilisce che il soggetto negoziatore dal versante statale sia il Governo, la possibilità di un intervento più incisivo del Parlamento, nelle modalità che si sono più sopra evidenziate.

In ogni caso, non si può che concordare con chi ritiene che la via “maestra” per l’attuazione di un più ampio regionalismo sia, in realtà, proprio quella tracciata dal testo costituzionale sia con l’attuazione del federalismo fiscale previsto dall’art. 119 Cost. e dalle previsioni contenute nella legge n. 42 del 2019; sia attraverso il trasferimento di funzioni amministrative sulla base dell’art. 118, comma 1, Cost., strada che, se opportunamente perseguita, consentirebbe di differenziare «sia ‘perimetrando’ le funzioni amministrative proprie delle Regioni, delle quali non si renda necessario l’esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo ulteriori e specifiche funzioni amministrative attraverso la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo»⁴⁴. Per altro verso, infine, ci sembra di poter tornare a ribadire i rischi per la forma di Stato e di governo connessi all’attribuzione di forme di differenziazione che riguardino tutte, o quasi, le materie previste al terzo comma dell’art. 117 Cost., senza peraltro alcun riferimento a quali debbano essere le funzioni effettivamente trasferite nell’ambito di ciascuna materia. Ciò rende ancor più chiaro come la soluzione del problema regionale non debba essere

⁴² *Ibid.*

⁴³ Sul punto v. più ampiamente M. MEZZANOTTE, *L’art. 116, c. 3 Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *www.federalismi.it*, 23/2019, in particolare 14 ss.

⁴⁴ V. ancora F. STAIANO, *Il regionalismo*, cit., 229-230.

ricercata cavalcando un'interpretazione “estensiva” del terzo comma dell'art. 116 Cost. che realizzi quindi la differenziazione regionale senza tener conto delle necessarie compensazioni tra le Regioni⁴⁵ e, ancor di più, il fatto che sia ormai imprescindibile ricondurre al centro le istanze regionali, attraverso la trasformazione della seconda Camera in Senato delle autonomie o, quanto meno, attraverso l'attuazione della previsione contenuta nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴⁶.

⁴⁵ Su tutti i rischi e le difficoltà anche tecniche connessi a un regionalismo “esasperato” vedi da ultimo A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: opportunità e rischi*, in *Rivista dell'istruzione*, 5/2019.

⁴⁶ In merito v. ancora quanto riportato in nota n. 28.