



EDITORIALE – 6 MARZO 2019

Note in tema di legge di attribuzione di
“ulteriori forme e condizioni
particolari di autonomia” ai sensi
dell’art. 116, terzo comma, Cost.

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati*

Sommario: 1. La cornice di riferimento. 2. Tre schemi procedurali possibili per la legge rinforzata in attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. 3. La questione se la legge rinforzata sia o meno legge in senso formale. 4. La questione del coinvolgimento delle Camere sul merito delle intese. 5. L’emendabilità delle intese in relazione al ruolo tipico ed infungibile del Parlamento. 6. Segue: emendabilità indiretta dell’intesa. 7. L’iniziativa del progetto di legge rinforzata. 8. Riflessione conclusiva.

1. La cornice di riferimento.

L’art. 116, terzo comma, Cost. prevede: “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,*” (diverse da quelle a statuto speciale di cui al primo comma) “*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*”.

Tale disposizione non ha trovato ancora attuazione anche se è *in itinere* il procedimento avviato da tre regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, che avevano sottoscritto con il Governo Gentiloni, il 28 febbraio 2018, tre “Accordi preliminari in merito all’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione”¹, rivisti insieme al Governo Conte nella XVIII legislatura con la definizione di bozze di intese recanti un sostanziale ampliamento degli ambiti di autonomia differenziata riconosciuti a tali

* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza.

¹ Per una ricostruzione si veda il Dossier del Servizio Studi del Senato n. 104 del 2019 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf>). Sui contenuti degli accordi preliminari e degli atti di consultazione infraregionali connessi si veda anche G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018.

regioni² e l'eliminazione del termine di durata decennale e della possibilità di modifica concertata dell'intesa in corso di vigenza, in origine previsti³.

Tali atti preliminari nella dimensione della "procedura dell'intesa" di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. costituiscono fasi di interlocuzione e concertazione tra Stato e Regioni interessate, sentiti i relativi enti locali, all'insegna del principio di leale collaborazione, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza *ex* art. 118, primo comma, Cost. ai fini dell'allocazione delle funzioni amministrative.

Fermo il dibattito generale in tema di regionalismo differenziato, in questa sede si intende affrontare le questioni connesse al valore ed alla forza della legge che si approva all'esito di tale procedura, ed in particolare la questione se la legge rinforzata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sia legge in senso sostanziale o legge di mera approvazione dell'intesa, il che specularmente corrisponde alla questione se l'attribuzione di forme differenziate di autonomia consegua dall'intesa o dalla legge rinforzata.

E' interessante osservare in proposito che nel preambolo dell'accordo preliminare con la Lombardia si configurava il procedimento legislativo di approvazione della legge statale di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" come analogo a quello di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., per l'approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose non cattoliche⁴. Tale inciso è stato rimosso in sede di definizione della bozza di intesa con il Governo Conte nel corso della XVIII legislatura.

Prima di dare attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost. deve dunque risolversi tale questione, dalla soluzione della quale dipende l'effettività del ruolo del legislatore parlamentare nazionale rispetto alle intese ad esso sottoposte.

Data la delicatezza del tema, e per ovvie ragioni di opportunità, le riflessioni che seguono consistono essenzialmente in una rassegna critica di soluzioni, anche procedurali, plausibili rispetto all'obiettivo di dare prima attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost. e di provvedervi con strumenti che concilino ragioni delle autonomie e ruolo costituzionale delle Camere nella cornice delle forme di Stato e di governo in vigore.

² Si vedano i nuovi testi delle bozze di intese definite nella XVIII legislatura dal Governo Conte con le regioni interessate, pubblicate in *federalismi.it*, n. 4/2019.

³ Cfr. Dossier del Servizio Studi del Senato n. 104 del 2019, cit., spec. p. 21.

⁴ Condividono tale lettura (tra l'altro, riconoscendo i consigli regionali i titolari dell'iniziativa legislativa) ad esempio G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari"*, cit., spec. 17-20 e 23; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Utet, Torino 2006, III, spec. 2193 all'inizio del § 2.4; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it (Osservatorio sulle fonti 2002, a cura di P. Caretti, Torino 2003), spec. 153-154. Se ne discosta M. VILLONE, *Autonomia, perché non si può blindare la legge*, in *Il Manifesto*, 12 febbraio 2019. Sul punto si tornerà nel corso della trattazione.

2. Tre schemi procedurali possibili per la legge rinforzata in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Ci si soffermerà su tre possibili schemi procedurali riconducibili alla cornice di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. per quanto concerne la legge rinforzata ivi prevista, valutando in connessione a ciascuno di essi i profili ed i limiti della relativa competenza come fonte del diritto in rapporto all'intesa e le modalità di esame parlamentare.

a) La legge rinforzata sarebbe limitata nella competenza rispetto all'intesa previamente stipulata tra Governo e regione interessata, di cui potrebbe solo “prendere atto”, approvandola o meno. L'intesa pertanto dovrebbe essere annessa al progetto di legge come allegato inemendabile in quanto da essa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia.

b) La soluzione *sub a)* potrebbe essere preceduta da una fase preliminare di indirizzo parlamentare, nell'ambito della quale ciascuna Camera, alla quale sarebbero previamente trasmesse le bozze di intesa tra Governo e Regioni interessate, approverebbe atti di indirizzo seguendo una procedura eventualmente conosciuta *ad hoc* in modo da valere *pro futuro* per casi analoghi. Con gli atti di indirizzo ciascuna Camera potrebbe indicare al Governo eventuali questioni critiche nell'ambito delle bozze di intesa, che il Governo *potrebbe* (non *dovrebbe*, in ragione dell'efficacia degli indirizzi solo sul piano politico) rinegoziare con le Regioni interessate. Questa modalità procedurale potrebbe articolarsi (e graduarsi) in più passaggi preliminari, fino all'approvazione di atti di indirizzo “finali” delle Camere che “autorizzino” il Governo a stipulare l'intesa come modificata. Dopo l'eventuale rinegoziazione il testo definitivo delle intese sarebbe annesso al progetto di legge, ai fini di cui *sub a)*; nel progetto, ed in particolare nella sua relazione illustrativa, si potrebbe dar conto dell'esito delle consultazioni tra Governo e regioni interessate rispetto al testo iniziale sulla base degli indirizzi parlamentari.

c) La legge rinforzata potrebbe incidere sul testo dell'intesa in quanto sarebbe legge non solo formale ma legge “di attribuzione” *pleno iure* di condizioni differenziate di autonomia. In breve la fonte dell'attribuzione sarebbe la legge, non l'intesa. Il relativo progetto dovrebbe consistere in un articolato che riproduca fedelmente il testo dell'intesa, corredato dalle disposizioni di attuazione e di copertura finanziaria di spettanza dello Stato. Approvando ciascun articolo del progetto di legge, si approverebbe la corrispondente disposizione dell'intesa. Il che implica che, se si intendesse modificare un articolo anche in una parte limitata, occorrerebbe preliminarmente definire una apposita intesa. In sostanza l'intesa non rilevarebbe solo come *intesa-atto* da approvare nel suo complesso ma anche come *metodo della legislazione di*

attribuzione di condizioni differenziate di autonomia *ex art.* 116, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 5 Cost.⁵.

3. La questione se la legge rinforzata sia o meno legge in senso formale.

Nelle pagine che seguono si evidenziano in modo schematico sul piano giuridico alcuni profili problematici con riferimento a ciascuna delle tre soluzioni prospettate.

Pare tuttavia essenziale in apertura sottolineare l'importanza pregiudiziale dell'art. 5 Cost. nella definizione del processo di implementazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., in modo da mantenerlo in linea con le acquisizioni del complesso ed articolato processo di attuazione del regionalismo italiano⁶. Ne deriva che le implicazioni della risposta alla questione circa la natura propria della legge rinforzata non sono circoscritte ad un ambito giuridico procedurale ma coinvolgono più in generale la forma ed il tipo di Stato in vigore per quanto concerne la ripartizione dei pubblici poteri in rapporto alla Parte Prima ed alla Parte Seconda della Carta.

Alla questione se la legge rinforzata *ex art.* 116, terzo comma, Cost. sia una legge meramente formale oppure abbia competenze normative sostanziali una parte della dottrina ha risposto ritenendola una "legge-involucro", la cui competenza sarebbe limitata all'approvazione delle intese stipulate tra Stato-Governo e Regioni⁷.

Secondo tale dottrina la fonte dell'attribuzione è l'intesa, quale originale patto tra Stato, rappresentato dal Governo *pro tempore*, e regione interessata, rappresentata dal presidente e dalla giunta *pro tempore*.

Ma la disposizione costituzionale precisa che legge rinforzata *attribuisce* ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: a tal fine aggiunge che deve essere approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti e *sulla base di intesa* fra lo Stato e la Regione interessata, lasciando intendere,

⁵ Art. 5 Cost. "La Repubblica, *una e indivisibile*, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i *metodi della sua legislazione* alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

⁶ La letteratura sull'argomento è sterminata. *Ex multis* si ritiene efficace, per sintesi ed efficacia "prospettica", la ricostruzione di S. STAIANO, *Art. 5 della Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017.

⁷ In tal senso si vedano 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*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57; e M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, n P. Caretti (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Torino, 2002, spec. § 4.1. Si vedano anche gli interventi di A. D'Atena e S. Mangiameli nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta nella XVII legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sull'attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. a cura delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (*resoc. sten.*, 29 novembre 2017, spec. sul punto pp. 6 e 14).

come notato da parte di altra dottrina, che essa potrebbe intervenire direttamente sull'intesa⁸, presentando quindi natura normativa anche sul piano sostanziale.

Le tesi di cui *sub a)* e *b)* del § 2 implicano una declinazione della legge rinforzata in senso solo formale.

La tesi *sub c)* invece assume la natura non formale della legge rinforzata ma non esclude che l'intesa condizioni la procedibilità di tale legge, che sarebbe rinforzata non solo per la maggioranza richiesta ai fini della sua approvazione finale ma anche sul piano della necessaria condivisione dei contenuti del patto Stato-regioni tra Parlamento e Governo (che rappresentano lo Stato) nel corso dell'intero procedimento in coerenza con la forma (e il tipo) di Stato e la forma di governo vigenti ed il principio di leale collaborazione.

Se ai fini della legittimità della legge rinforzata l'intesa presenta rilievo giuridico costituzionale di condizione di procedibilità, in sua assenza ovvero in caso di sua non esatta o completa definizione il relativo progetto non potrebbe essere presentato oppure se presentato non potrebbe procedere nell'*iter* legislativo.

Più complessa è la questione se l'intesa, in quanto patto tra Stato e regioni, sia anche fonte sostanziale dell'effetto di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Seguendo la tesi *sub c)* del § 2 può ritenersi che l'art. 116, terzo comma, Cost. preveda una dimensione sostanziale o "negoziata" del procedimento legislativo necessaria per assicurare la condivisione tra Camere e Governo dei contenuti dell'intesa negoziata da quest'ultimo con l'esecutivo della regione interessata, non anche una competenza diretta dell'intesa.

In tal senso il quadro costituzionale che governa il sistema delle autonomie regionali indurrebbe ad una lettura "partecipata" del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato sul piano istituzionale statale e regionale, in modo da non limitarlo agli esecutivi ma di coinvolgerli le Camere con ruolo effettivo, secondo un originale metodo della legislazione che si fondi su di un accordo tra gli enti protagonisti, compositivo degli interessi nazionali, regionali e locali in gioco ma che non alteri l'equilibrio generale delle attribuzioni dei poteri e degli organi costituzionali implicati.

Valorizzata da questo punto di vista, la disposizione costituzionale in esame non sembra di per sé precludere al legislatore parlamentare il titolo ad intervenire nell'ambito definito dall'interlocuzione Governo-regioni che ha portato alle bozze di intese.

In teoria le Camere potrebbero convincersi dell'opportunità di una rimodulazione diversa delle competenze rispetto a quanto risulta dalle bozze di intese e potrebbero al limite convenire di provvedere direttamente all'attuazione del regionalismo differenziato attraverso il procedimento legislativo

⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2017, 139 ss., spec. 170.

costituzionale *in assenza di intesa*, ad esempio modificando organicamente per tutte le regioni in senso ampliativo - oppure selettivamente per singole regioni ad autonomia ordinaria, al fine di prevenirne le istanze - il riparto costituzionale delle competenze di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. Quanto meno questa prospettiva non pare preclusa al legislatore parlamentare dal vigente testo costituzionale.

In sintesi la Costituzione non sembra precludere allo Stato il titolo a svolgere in modo unilaterale il regionalismo differenziato, che anzi ammette come principio generale. Indica la via dell'intesa come "procedimento negoziato" sulla base di quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., consentendo in sua presenza il ricorso al procedimento legislativo ordinario, ancorché rinforzato, in luogo della revisione costituzionale. Non è una questione da poco visto che in presenza di legge rinforzata sulla base di intesa non ci sarebbe alcuna possibilità di coinvolgimento del corpo elettorale in un *referendum* nazionale confermativo com'è possibile nell'economia del procedimento di revisione di cui all'art. 138 Cost. Sembra altresì dubbio che la legge rinforzata possa essere oggetto di *referendum* abrogativo⁹.

Pertanto non pare corretto sul piano giuridico costituzionale ritenere che ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. la legge rinforzata sia di tipo meramente formale, cioè approvativa in senso puro e semplice di un'intesa "chiusa" tra Governo e regione, che sia vera fonte del regionalismo differenziato: in particolare l'intesa dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale dello Stato non può dirsi atto competente ad attribuire direttamente forme differenziate di autonomia *in quanto priva della natura di fonte del diritto*. Si tratta di un atto negoziato, un accordo bilaterale di diritto pubblico, che dal punto di vista giuridico vale a legittimare la competenza della legge ordinaria rinforzata in luogo della legge costituzionale per derogare al riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost.. Tale capacità derogatoria secondo la citata disposizione è connessa al tipo "legge rinforzata" *perché ha natura normativa*, in quanto la legge rinforzata è fonte del diritto; non pare pertanto potersi connettere all'intesa-atto, che non è fonte del diritto.

Quanto precede induce a ritenere che letture riduttive della competenza della legge rinforzata a vantaggio di quella dell'atto-intesa siano potenzialmente non costituzionali.

Ragionando *a contrario* sul punto, se l'intesa vale come presupposto dell'originale competenza normativa della legge di attribuzione, *derogatoria* rispetto al riparto costituzionale di competenze di cui all'art. 117 Cost., non potrebbe certo valere allo stesso tempo quale limite della competenza del relativo

⁹ In tal senso è nota l'indicazione della Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16, punto 3 in diritto, per la quale, tra gli altri, sono sottratti a *referendum* abrogativo "gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive)". Sul punto non è possibile in questa sede riassumere lo sterminato dibattito dottrinale, quindi si rinvia, per tutti, a M. LUCIANI, *Art. 75, Il referendum abrogativo*, Commentario della Costituzione, Zanichelli-Il Foro it., Bologna-Roma, 2005, spec. 457 ss. e ult. bibl. ivi cit.

procedimento legislativo, escludendo in particolare che nel relativo ambito il proprio contenuto possa essere preso in considerazione dalle Camere titolari della funzione legislativa in termini “partecipati”.

Inoltre la lettura svolta *sub c)* del § 2 asseconderebbe un corretto svolgimento del regionalismo differenziato nel rispetto del principio generale della leale collaborazione tra Stato, autonomie ed altri enti locali della Repubblica trovando la sede naturale di riscontro nel Parlamento statale. In particolare la declinazione in esame del procedimento dell’intesa valorizzerebbe tale principio in quanto metodo della legislazione rispettoso sia delle ragioni dell’autonomia e del decentramento, ai sensi dell’art. 5 Cost., sia delle ragioni indotte dal principio supremo dell’unità e della indivisibilità della Repubblica, insuperabile persino in sede di revisione costituzionale¹⁰.

In conclusione, accedendo alla tesi di cui *sub c)* del § 2, che ammette una legge rinforzata di attribuzione con competenza normativa sostanziale, l’intesa rileverebbe non solo (o non tanto) in quanto atto da approvare ma soprattutto in quanto *modus procedendi*, attraverso il quale accertare in Parlamento la concorrente volontà degli organi dello Stato e delle regioni coinvolte nel perseguimento dell’obiettivo comune di realizzare forme differenziate di autonomia all’insegna del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica *ex art. 114 Cost. in una cornice conservativa dell’unità ed indivisibilità della Repubblica*, escludendo *a priori* occasioni di conflitto tra singoli enti coinvolti e tra gli organi di tali enti.

4. La questione del coinvolgimento delle Camere sul merito delle intese.

Accolta questa prospettiva, si può passare all’ulteriore questione del coinvolgimento degli organi delle Camere nella decisione sul merito dei contenuti dell’intesa.

Solo svolgendo la tesi di cui *sub c)* del § 2 ed alla luce delle considerazioni sopra svolte questo coinvolgimento sarebbe imprescindibile.

In particolare se l’intesa è *modus procedendi* necessario ed “integrativo” del procedimento legislativo e non solo un atto da approvare, Governo e giunte delle regioni parti dell’intesa non potrebbero escludere legittimamente le Camere da tale procedimento, visto che esse sono la sede esclusiva dove il Governo fonda la propria legittimazione anche al compimento delle scelte in esame. Tale notazione non è rituale visto che l’art. 116, terzo comma, Cost. disciplina una forma semplificata di incremento delle condizioni di autonomia delle regioni ordinarie a condizione di non contraddire le altre previsioni della Parte Seconda della Costituzione, pena l’incostituzionalità della legge rinforzata.

¹⁰ In tal senso si veda Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, spec. punto 7.2 in diritto.

Quindi non potrebbe legittimarsi in Costituzione alcuna tesi che escluda in linea di principio le Camere dal procedimento legislativo semplificato (rispetto al procedimento costituzionale) di revisione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative definite dall'art. 117 Cost. In tal senso la semplificazione del procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, dovrebbe rimanere circoscritta all'ambito procedurale e non potrebbe intaccare l'ordine delle attribuzioni degli organi costituzionali. In particolare tale semplificazione non potrebbe implicare l'esclusione delle Camere legislative dalla decisione di merito conclusiva di tale procedimento, l'attribuzione di forme differenziate di autonomia, visto che le Camere, come rilevato, non potrebbero essere private del titolo di attribuzione che le rende competenti in via esclusiva ad avviare all'occorrenza il procedimento di revisione costituzionale. Una lettura diversa metterebbe le Camere in competizione potenziale con le parti dell'intesa, prospettiva questa inaccettabile sul piano dell'ordine costituzionale delle attribuzioni e delle competenze.

Pare quindi difficile configurare legittimamente sulla base dell'art. 116, terzo comma, Cost. un procedimento legislativo di attribuzione - ordinario rinforzato e "combinato" con il procedimento di definizione dell'intesa - che per l'effetto precluda una espressione sostanziale delle competenze costituzionali delle Camere.

Quanto osservato permette sul piano giuridico di superare la questione se l'intesa dal punto di vista dello Stato rilevi solo come atto da approvare o meno da parte delle Camere.

L'intesa è presupposto della legge rinforzata non tanto sul piano documentale quanto sul piano del metodo della legislazione congegnato dall'art. 116, terzo comma, Cost.: in tal senso la presenza dell'intesa conferisce alla legge rinforzata la valenza causale di legge *di attribuzione* di ulteriori forme e condizioni differenziate di autonomia a singole regioni in deroga all'ordinario procedimento di revisione costituzionale perché registra e consolida un accordo tra gli esecutivi di Stato e regioni che vale anche ad escludere per il futuro ogni conflitto tra tali enti. Di tale dimensione causale non può partecipare l'intesa in sé in quanto, come ricordato, *non è atto normativo*.

Tale lettura spiazza ogni possibile *arrière pensée* extragiuridico circa l'opportunità o meno del coinvolgimento delle Camere proprio perché ha il valore di neutralizzare i conflitti tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica nell'attuazione del regionalismo differenziato e quindi pare decisamente più armoniosa rispetto al contesto offerto a tal fine dal Titolo V della Parte Seconda della Costituzione ed alla luce dell'art. 5 Cost.

Consentirebbe anche di ritenere che la locuzione "sulla base di intesa" di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. legittimi il ricorso al procedimento semplificato e permetta alle Camere di modificare i contenuti dell'intesa *solo a condizione che vi sia intesa anche sulle modifiche*, cioè secondo il metodo della legislazione dell'intesa di cui alla citata disposizione svolto nella evocata cornice costituzionale.

Sul punto pare evidente che le tre tesi a confronto si fondano su di una diversa interpretazione della previsione in esame circa il valore dell'intesa.

La tesi *sub c)* del § 2 si legittima nel riconoscimento della spettanza alla legge rinforzata ordinaria (e non costituzionale) della straordinaria competenza normativa di *attribuire* “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” a singole regioni ad autonomia ordinaria. A tal fine la legge ordinaria è competente in ragione di una diretta previsione costituzionale a condizione che sia “approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti” e “sulla base di intesa”. E' cruciale l'interpretazione per la quale il participio “approvata” serve a reggere la previsione di una maggioranza rinforzata che approvi la legge, non già a condizionarne la competenza normativa quale “legge ordinaria delle Camere” per effetto della locuzione successiva e quindi a vincolarla e limitarla per effetto dell'intesa stipulata. Una simile interpretazione, come dimostrato, sarebbe incoerente e paradossale, quindi irragionevole sul piano costituzionale.

Le altre tesi *sub a)* e *b)* del § 2 incorrono nel paradosso descritto in quanto assumono quale “baricentro” dell'interpretazione direttamente e soltanto l'intesa, dalla quale discenderebbe l'esito sostanziale dell'attribuzione di condizioni differenziate di autonomia.

La tesi *sub b)* del § 2 potrebbe rivelarsi una possibile alternativa a quella *sub c)* solo nel caso in cui si riconosca alla ivi descritta previa attività parlamentare di indirizzo natura di *autorizzazione* alla presentazione del disegno di legge che approvi l'intesa. Senonché si tratta di un modello procedurale non contemplato dalla Costituzione per condizionare l'iniziativa legislativa dei soggetti e degli organi che ne sono titolari, specie Governo e consigli regionali. Il relativo svolgimento potrebbe non resistere ad un vaglio di costituzionalità a meno che le Camere decidano di regolare stabilmente tale procedura nell'ambito dei regolamenti parlamentari, con ciò peraltro rinunciando ad ogni ruolo partecipativo nell'ambito del procedimento legislativo di definizione della legge rinforzata.

Per quanto non si ritenga di scegliere in questa sede la procedura più corretta, oggettivamente dagli argomenti esposti la lettura più convincente e “sicura” dal punto di vista giuridico costituzionale sembra quella *sub c)* del § 2. Pregiudiziale alla scelta è dunque la declinazione dell'istituto dell'intesa.

Proseguiamo nello svolgimento di quest'ultima lettura.

Alle regioni spetta l'iniziativa di chiedere l'avvio del procedimento dell'intesa e l'onere di sentire gli enti locali interessati. Al Governo spetta il compito di riscontrare le richieste delle regioni interessate, anche al fine di garantire quale cornice necessaria di riferimento il rispetto dell'equilibrio dei bilanci pubblici *ex* art. 119 Cost. L'esito del confronto dovrebbe essere una intesa non definitiva in quanto alle Camere spetterebbe il controllo (democratico) dell'intera procedura e, all'occorrenza, di pronunciarsi anche in ordine all'opportunità di concluderla o di passare al procedimento di revisione costituzionale. In tal modo

tutti gli enti e gli organi competenti sarebbero coinvolti in modo sinergico e senza preclusione del ruolo costituzionale di ciascuno.

Peraltro accedendo alle letture *sub a)* e *b)* del § 2, che non riconoscono competenza propriamente normativa alla legge di attribuzione ma assegnano all'atto-intesa la funzione di definire sostanzialmente l'attribuzione di condizioni differenziate di autonomia a singole regioni ordinarie, si limiterebbero per l'effetto anche le ordinarie attribuzioni di altri organi costituzionali.

Ad esempio, se non si accogliesse la lettura *sub c)*, il Presidente della Repubblica sarebbe fortemente limitato dall'intesa ai fini dello svolgimento del proprio potere di eventuale rinvio alle Camere della legge "di approvazione".

Inoltre si porrebbe la questione dei limiti che incontrerebbe la Corte costituzionale nel sindacato dei contenuti di siffatta intesa, sottoposta per il tramite dell'incidente di costituzionalità sulla legge rinforzata di (mera) approvazione

Ad ogni modo al momento i testi delle bozze di intesa definite dal Governo Conte esplicitamente all'art. 1 dispongono direttamente l'attribuzione delle forme differenziate di autonomia nelle materie ivi previste con l'identica formula "La presente intesa ha ad oggetto l'attribuzione alla Regione ..." e poi si strutturano come testi "normativi" di trasferimento o riallocazione di competenze normative e amministrative tra Stato e singola regione¹¹.

In sostanza allo stato delle bozze di intese esistenti sembra prevalente la tesi per la quale l'attribuzione di forme di regionalismo differenziato sarebbe legittimamente e definitivamente assunta nei contenuti a livello di esecutivi statale e regionali. Si nota sul punto che da questa tesi resterebbe limitata la competenza del legislatore parlamentare statale, chiamato solo ad approvare o meno le intese, mentre i consigli regionali hanno assunto l'iniziativa dell'intera procedura e si sono espressi con ampi dibattiti di merito e conseguenti indirizzi nei confronti delle rispettive giunte, come illustrato nelle premesse delle stesse bozze di intese *in itinere*.

Svolgendo invece la lettura di cui *sub c)* del § 2, la disposizione costituzionale in esame, rimettendo la decisione di "attribuire" forme differenziate di autonomia alla legge rinforzata "sulla base di intesa", definirebbe il perimetro della decisione del legislatore parlamentare con riferimento *all'intesa-metodo*, consentendogli il vaglio dei contenuti dell'intesa-atto: in caso di modifiche rispetto a quanto ivi convenuto, al Governo spetterebbe - per lo Stato - valutare l'avvio di una rinegoziazione con le regioni dei punti non condivisi dalle Camere.

¹¹ Si veda la nota 2.

Questa lettura consentirebbe la partecipazione sostanziale del legislatore parlamentare ad una decisione comunque di rilevanza costituzionale in quanto in deroga alla previa allocazione delle materie che ne sono oggetto avvenuta sulla base della complessiva riforma costituzionale di cui il Parlamento è stato artefice definendo il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione; seguendo invece le altre tesi, le decisioni sul regionalismo differenziato rimarrebbero nella sostanza escluse dal circuito democratico-rappresentativo nazionale.

Questo rilievo è tanto più pregnante ove si consideri che, quando si trasferiscono competenze legislative statali sotto il titolo dell'art. 116, terzo comma, Cost., le competenze statali nel loro complesso risulterebbero “affievolite” rispetto al riparto originario di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost. Quindi sarebbe difficilmente spiegabile sul piano della legittimità come sia possibile che il legislatore parlamentare con legge costituzionale possa pienamente disporre delle competenze statali, anche espandendole, e quindi comprimendo quelle regionali, mentre il Governo e le regioni interessate potrebbero decidere di ridimensionare competenze legislative statali costituzionalmente poste semplicemente decidendo di attivare la speciale procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. interpretato nel senso che alle Camere spetta solo ratificare o meno con legge rinforzata il trasferimento di tali competenze sostanzialmente disposto con l'intesa.

Si tratterebbe di una scelta che presso la Corte potrebbe non superare uno scrutinio di ragionevolezza imperniato sul bilanciamento tra ragioni dell'autonomia regionale e scopi del regionalismo differenziato (da un lato) e ragioni delle competenze del legislatore parlamentare nella cornice della forma di governo e della forma (e del tipo) di stato in vigore (dall'altro).

5. L'emendabilità delle intese in relazione al ruolo tipico ed infungibile del Parlamento.

Sulla base di quanto esposto delicate questioni si pongono circa il ruolo del Parlamento nello svolgimento del regionalismo in Italia, sul quale la Corte costituzionale si è chiaramente pronunciata in passato.

La legge rinforzata riconosciuta competente secondo il modulo *sub a)* del § 2 solo ad approvare a maggioranza rinforzata l'atto-intesa non impedirebbe al legislatore parlamentare di superarla con legge costituzionale. Si tratterebbe di una interpretazione necessitata visto che dalle bozze di intese *in itinere* è scomparso ogni termine di durata. Inoltre nelle bozze di intese vi sono previsioni che lasciano intendere che, scelta la via dell'autonomia differenziata (ed implementata), il legislatore statale in futuro potrebbe solo approvare (o meno) una intesa di ampliamento di tale autonomia con la procedura abbreviata, non configurandosi realisticamente alcuna possibilità di intesa Stato-regione per far cessare o ridimensionare l'autonomia differenziata.

Invece con riferimento alla soluzione *sub b)* del § 2, per la quale la legge rinforzata andrebbe definita dopo una fase preliminare di dibattito politico presso ciascuna Camera sulla base dei testi delle bozze di intese trasmessi alle Camere, che si concluda con atti di indirizzo-autorizzazione al Governo “negoziatore”, occorre considerare che gli atti di indirizzo sarebbero approvati da ciascuna Camera comunque a maggioranza semplice, visto che maggioranze speciali per adottare delibere delle Camere devono essere previste in Costituzione, *ex art. 64, terzo comma, Cost.*

Le obiezioni sulla costituzionalità di tale procedura rispetto al testo costituzionale, che non la prevede, potrebbero forse essere superate ammettendo che gli indirizzi non potrebbero consistere in veri e propri emendamenti all'intesa ma solo in direttive al Governo.

Comunque le maggioranze di approvazione di atti di indirizzo presso ciascuna Camera potrebbero essere numericamente inferiori (anche presso una Camera) a quella richiesta dall'art. 116, terzo comma, Cost. per approvare l'intesa.

Inoltre gli atti di indirizzo potrebbero essere disallineati nei dispositivi, come sovente avviene nel caso di espressione di pareri da parte delle competenti commissioni parlamentari su atti del Governo.

Ad ogni modo tale procedura potrebbe essere costruttiva nella misura in cui dagli atti parlamentari di indirizzo conseguissero effettive modifiche alle intese sottoposte alle Camere nel corso dell'*iter* preliminare: in tal senso le regioni e il Governo dovrebbero riaprire la procedura dell'intesa e definire di concerto (le regioni sentendo anche gli enti locali) una intesa definitiva, da sottoporre alle Camere con progetto di legge per l'approvazione a maggioranza rinforzata.

Sul punto si osserva che il Governo sarebbe libero di acquisire gli indirizzi in modo parziale e finanche non proporre affatto modifiche del contenuto dell'intesa, rinviando lo svolgimento degli indirizzi parlamentari a momenti successivi rispetto all'approvazione legislativa, ad esempio nelle fasi di esecuzione, con la conseguenza di vanificare nella sostanza il contributo parlamentare sul merito delle forme differenziate di autonomia, che sostanzialmente sarebbero pertanto conferite - come allo stato dispongono gli articoli delle tre bozze - direttamente con l'intesa, competente alla stessa stregua di un atto normativo.

Seguendo la soluzione *sub c)* del § 2, le descritte questioni giuridiche sarebbero superate: alla legge rinforzata si riconoscerebbe la competenza, sostanziale e normativa, di attribuire a tutti gli effetti “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, *a condizione* di rispettare l'intesa come metodo di legislazione nella cornice di cui all'art. 5 Cost. e secondo il principio di leale collaborazione.

In primo luogo gli articoli delle bozze di intese al momento definite dovrebbero essere trasformati in distinti e corrispondenti articoli della legge rinforzata.

Inoltre esisterebbero anche dal punto di vista formale le condizioni per “emendare” i contenuti dell’intesa nell’ambito dell’*iter* parlamentare di esame del progetto di legge rinforzata: le Camere, non coinvolte nel procedimento di definizione delle intese, potrebbero approvare emendamenti direttamente riferiti all’articolato del progetto, rimediando alla segnalata asimmetria di ruoli rispetto ai consigli regionali interessati, che hanno esercitato l’iniziativa della procedura di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. ed hanno concorso ampiamente alla definizione dei contenuti delle bozze di intese *in itinere*.

Si tratta anche di assicurare compiutamente il ruolo costituzionale proprio di ciascuno di tali organi.

Circa il diverso ruolo costituzionale del Parlamento nazionale e dei consigli regionali la Corte costituzionale ha già avuto modo di esprimersi con argomenti che permettono di ritenere non ragionevole l’asimmetria appena descritta.

La Corte ha sottolineato l’esclusività del termine “Parlamento”, in quanto sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.) e di garanzia della Costituzione¹², la quale imprime alle sue funzioni una “caratterizzazione tipica ed infungibile”. In tal senso secondo la Corte il *nomen* “Parlamento” non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa originale, connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale¹³.

In particolare la Costituzione assegna alle Camere la funzione democratica e la vocazione propriamente rappresentativa su base nazionale in termini non ripetibili dai consigli regionali, che non rappresentano frazioni del popolo sovrano. Al riguardo la Corte ha ritenuto che “non è consentito” al legislatore regionale configurare o rappresentare la propria intera popolazione come “minoranza nazionale” ed ha escluso che la ripartizione della Repubblica sul piano politico-amministrativo rechi in sé la possibilità di ripartire il popolo, inteso nel senso di comunità generale, in improbabili sue frazioni¹⁴; altrimenti, sempre secondo la Corte, una simile competenza del legislatore regionale implicherebbe “un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.”¹⁵.

Inoltre la Corte ha ammesso che la regione interessata ad attivare la procedura di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. possa sentire i cittadini elettori del proprio territorio con un *referendum* consultivo, a condizione che non implichi quesiti di tono costituzionale¹⁶.

¹² Corte cost., 14 gennaio 2014, n. 1, punto 3.1 in diritto.

¹³ Corte cost., 12 aprile 2002, n. 106, punto 4 in diritto.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 170 del 2010, spec. punto 5 in diritto.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 81 del 2018, spec. punto 3.2 in diritto.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 118 del 25 giugno 2015, spec. punti 8.1-8.3 in diritto. La Corte ha comunque precisato che il *referendum* regionale consultivo non inerisce la procedura di cui all’art. 116, terzo comma, Cost.

Dunque potrebbe non conciliarsi con tale giurisprudenza una lettura dell'art. 116, terzo comma, Cost. volta a marginalizzare il ruolo delle Camere¹⁷.

6. Segue: emendabilità indiretta dell'intesa.

Approfondiamo dunque nella cornice della tesi di cui *sub c)* del § 2 la questione dell'emendabilità della legge rinforzata.

Preliminarmente si osserva che tale prospettiva non è necessitata nello svolgimento di tale tesi, che potrebbe essere accolta in termini restrittivi, consentendo solo l'approvazione o meno dei singoli articoli corrispondenti all'intesa nell'ambito del procedimento legislativo funzionale all'approvazione della legge rinforzata, con le conseguenze sopra descritte in caso di mancata approvazione di uno di tali articoli.

Svolgendola invece in senso "partecipativo", si potrebbe rendere necessario configurare uno specifico procedimento di ammissione alla discussione di proposte emendative che non abbiano un riscontro nel contenuto delle intese.

Visto che secondo tale lettura le intese non sarebbero limitative della competenza normativa del procedimento legislativo statale, che il progetto di legge consisterebbe di articoli corrispondenti a quelli delle intese e che l'intesa sarebbe condizione di procedibilità dell'*iter legis* come metodo della legislazione, si dovrebbe concludere nel senso che l'intesa-metodo condizionerebbe anche l'approvazione di eventuali emendamenti che alterassero i contenuti negoziati con il Governo. In particolare, solo ove si approvassero emendamenti riscontrabili nell'intesa, la legge di attribuzione modificata in sede parlamentare sarebbe rispettosa della procedura delle intese di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., e quindi legittima.

Inoltre, se la legge di attribuzione può discostarsi in corso d'*iter* dall'intesa originaria nei termini prospettati nel rispetto del metodo dell'intesa e se il progetto di legge può consistere in distinti articoli di contenuto corrispondente a quello dell'intesa, *non necessariamente l'intesa dovrebbe essere approvata espressamente*.

La Costituzione infatti, come ricordato, non prevede che la legge rinforzata approvi anche l'intesa.

Del resto questa esigenza non ricorre nemmeno nel caso di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., sulle relazioni tra confessioni religiose non cattoliche e Stato, dove si prevede che i relativi rapporti siano "regolati per legge *sulla base* di intese con le relative rappresentanze". Sul piano procedurale infatti, anche

¹⁷ La Corte, in un *obiter dictum*, sembra aver lasciato intendere che l'attribuzione di forme di autonomia differenziata si impernia sulla legge rinforzata, non sull'intesa. In tal senso si veda Corte cost., sent. 25 giugno 2015, n. 118, spec. punto 8.3 in diritto, dove si legge in particolare che il "procedimento prestabilito all'art. 116 Cost. (...) richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti *e sulla base* di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa".

se quelle intese sono annesse al disegno di legge (ordinaria), questo non si struttura affatto sulla base di un unico articolo di mera approvazione dell'intesa annessa ma consiste in distinti articoli di contenuto corrispondente a quelli dell'intesa, comunque allegata anche alla legge finale. Per altro verso la legge non contiene quelle parti dell'intesa che non hanno funzione dispositiva, come ad esempio i preamboli o le dichiarazioni.

Quindi la lettura *sub c)* del § 2 trova ulteriore supporto nella prassi applicativa dell'art. 8, terzo comma, Cost. In particolare secondo tale prassi se un articolo del disegno di legge non è approvato, l'*iter* si ferma e i rappresentanti di Stato e confessione religiosa devono rinegoziare l'intesa¹⁸. Quindi l'evocazione di tale prassi in alcune voci della dottrina a supporto di una concezione solo formale della legge rinforzata, analoga alle tesi di cui *sub a)* o *b)* del § 2, sembra scontare l'equivoco di ritenere che le intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. possano essere solo approvate o meno "in blocco" dalle Camere con legge nel testo ad esse sottoposto senza possibilità di provocarne una rinegoziazione.

La soluzione procedurale che si propone secondo la tesi di cui *sub c)* del § 2 sembrerebbe dunque simmetrica alla prassi attuativa dell'art. 8, terzo comma, Cost., e persino identica ove la si declinasse nel senso di escludere la possibilità di presentare e discutere emendamenti.

Valutiamo l'ipotesi per la quale nel corso dell'*iter* del progetto di legge rinforzata *ex art.* 116, terzo comma, Cost. possano essere proposti emendamenti all'articolato del progetto di legge, identico al testo dell'intesa: gli emendamenti non sarebbero dunque riferibili direttamente all'intesa, che, come evidenziato, non è un atto normativo.

Gli emendamenti potrebbero essere ammessi al voto solo all'esito positivo di una corrispondente intesa con la Regione interessata, con la conseguenza che in assenza di intesa non sarebbero procedibili.

In commissione, dove si avvia il procedimento legislativo, gli emendamenti dovrebbero essere sottoposti a cura del Governo, presente ai relativi lavori, a verifica se siano o meno riconducibili all'intesa già assunta ovvero se sia necessario "coprirli" con una nuova intesa, comunque da definire con modalità tali da

¹⁸ Sui profili procedurali dell'*iter* dei disegni di legge di approvazione di intese tra confessioni religiose non cattoliche e Stato si rinvia per brevità a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018, spec. 199-200. Si veda anche A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, 2002, 4259, che ritiene l'iniziativa della legge di approvazione riservata al governo (spec. 4553-4556). Sul rilievo metodologico della previsione di cui all'art. 8, terzo comma, cost., che introduce la "bilateralità" nella definizione dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, si veda Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52, spec. punti 5.2 e 5.3 in diritto, dove la Corte riconosce in capo al Parlamento e per il tramite del procedimento legislativo la garanzia del controllo democratico sui contenuti dell'intesa e sulla condotta del Governo contraente. A commento della sent. n. 52 del 2016 sia consentito un rinvio a R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *forumcostituzionale.it*, 21 marzo 2016, e ult. bibl. e giur. ivi cit. (spec. § 1 e 2 in ordine alla funzione del procedimento legislativo di esame della legge che approva l'intesa e la natura di questa di "atto bicamerale di diritto pubblico" privo di valore normativo).

includere la fase di “ascolto” degli enti locali infraregionali per il pieno rispetto dell’art. 116, terzo comma, Cost.

Al riguardo, si potrebbe ipotizzare una previa votazione “procedurale” di tali emendamenti sul modello della prassi in uso in commissione in sede legislativa, alla quale si ricorre al mero fine di selezionare (per ragioni di economia procedurale) gli emendamenti che trovino un consenso “in linea di principio” al solo fine di inviarli alla Commissione Bilancio per acquisirne il prescritto parere: in tal caso, essendo tale parere una condizione di procedibilità dell’*iter legis*, possono essere votati definitivamente (ed eventualmente approvati) presso la commissione di merito solo quegli emendamenti che abbiano ottenuto parere positivo da parte della Commissione Bilancio. Nell’attesa il procedimento legislativo resta sospeso.

Acquisita la posizione della regione secondo tale modello procedurale, il Governo ne darebbe conto alla Presidenza della Camera procedente certificando l’avvenuto raggiungimento dell’intesa. Gli emendamenti per i quali si realizzasse il presupposto di procedibilità consistente nel riscontro in una apposita intesa sarebbero votabili, gli altri no. In assemblea non potrebbero presentarsi emendamenti diversi da quelli supportati da intesa sulla base di quanto appena indicato e respinti in commissione.

Ovviamente solo una interpretazione che consenta di leggere l’intesa anche come metodo della legislazione e non solo come atto da approvare e che riconosca alla legge rinforzata una competenza normativa sostanziale e non solo formale, renderebbe legittima, fluida e rapida l’interlocuzione sopra descritta.

7. L’iniziativa del progetto di legge rinforzata.

Lo svolgimento delle questioni illustrate consente di individuare chi sia legittimato a presentare il progetto di legge introduttivo del procedimento legislativo di cui all’art. 116, terzo comma, Cost.

L’iniziativa legislativa della legge di conferimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” non può ritenersi libera in ragione delle parti necessarie dell’intesa indicate dalla Costituzione nello Stato e nelle regioni.

Nel caso delle tre regioni firmatarie delle bozze di intesa in questione il Veneto ha deliberato proposte di legge di propria iniziativa alle Camere, che peraltro non contemplano l’approvazione “in blocco” dell’intesa¹⁹.

Il progetto di legge deve comunque quantificare ed indicare le risorse per assicurare la copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato e nel rispetto dei principi di cui all’art. 119 Cost. Anche se i testi delle bozze di intese definite al momento dal Governo Conte sembrano riconoscere che l’iniziativa

¹⁹ Cfr. Dossier del Servizio Studi del Senato n. 104 del 2019, cit. in nota 1, spec. pp. 18-19 e 40.

legislativa del procedimento spetti alla regione interessata, si dovrebbe ritenere necessario un disegno di legge del Governo prima di avviare il procedimento legislativo presso le Camere. Il progetto di legge di eventuale iniziativa regionale sarebbe ad esso abbinato in corso d'*iter*. Piuttosto andrebbero sconsigliati progetti di legge concorrenti che contemplino soluzioni normative divergenti nel fine di dare seguito all'intesa. Per tale ragione si ritiene che in sede di intesa Governo e regioni dovrebbero anche convenire il contenuto del disegno di legge che il (solo) Governo dovrebbe presentare alle Camere.

Ad ogni modo il Governo nel proprio disegno di legge dovrebbe anche attestare la volontà statale di dare seguito all'intesa e rendere le Camere edotte del procedimento seguito fino al momento della definizione dell'intesa, configurando le ragioni da cui argomentare l'opportunità dal punto di vista dello Stato di attribuire condizioni differenziate di autonomia a singole regioni ordinarie.

Il punto non secondario di questa considerazione è nel fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. *sembra escludere che l'avvio della procedura delle intese sia un atto dovuto dal Governo in presenza dell'iniziativa della regione interessata*: specie in caso di successione di Governi con maggioranze diverse, resterebbe impregiudicata la possibilità che il Governo entrante, in presenza di preesistenti iniziative di una o più regioni, non avvii la procedura di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. o non proceda in quella eventualmente avviata. Si tratta infatti di una decisione avente la consistenza di *atto politico*, che, in analogia a quanto indicato dalla Corte per la procedura delle intese con le confessioni non religiose, non è coercibile dalla controparte (regione)²⁰.

8. Riflessione conclusiva.

Sia consentita una considerazione a chiusura di queste brevi note.

Data la complessità dei temi e delle questioni esaminati, le presenti riflessioni hanno con tutta evidenza solo uno scopo "esplorativo".

E' verosimile che la questione possa ricevere una stabile definizione solo all'esito di un pregiudiziale accordo in ambito istituzionale sui punti evocati, che sia prodromico ad un seguito legislativo non conflittuale sulle bozze di intese al momento definite.

Ad ogni modo la cornice di ogni riflessione sul punto dovrebbe essere l'intero testo costituzionale per la semplice ma essenziale considerazione, tenuta presente nel corso delle riflessioni svolte, per la quale le ragioni del regionalismo differenziato non potrebbero implicare pregiudizi delle attribuzioni dei poteri e degli organi costituzionali dello Stato di cui alla Parte Seconda e dei diritti e delle libertà fondamentali di

²⁰ Sul punto si veda diffusamente Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52, spec. punto 5 in diritto, ampiamente commentata in dottrina (si vedano i rif. bibl. cit. in nota 18 e gli ulteriori commenti indicati in *ConsultaOnLine* citati *in capite* alla sentenza).



cui alla Parte Prima della Costituzione, nella cornice della forma (e del tipo) di Stato e della forma di governo ed in considerazione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, che orienta e comunque limita il principio autonomistico ai sensi dell'art. 5 Cost.