

LORENZO FERRARA

La possibile attuazione dell'articolo 116, III, Costituzione: contesto, situazione attuale e possibili sviluppi futuri *

SOMMARIO: 1. L'attuazione dell'articolo 116, comma III, della Costituzione: l'apertura di una nuova strada? 2. I problemi del procedimento di attuazione 2.1 La fase di iniziativa, il coinvolgimento degli enti locali e l'opzione referendaria 2.2 Il negoziato tra Governo e Giunta ed il nodo delle risorse finanziarie 2.3 L'approvazione delle Camere. Considerazioni sul ruolo dei legislativi 2.4 Il problema dell'efficacia temporale 3. La possibile attuazione dell'articolo 116, III, della Costituzione: tra sistema delle Conferenze e Commissioni paritetiche Stato-Regione 4. Dopo le elezioni del 4 marzo 2018: la strada del regionalismo differenziato è ancora aperta

1. L'attuazione dell'articolo 116, comma III, della Costituzione: l'apertura di una nuova strada?

L'articolo 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha modificato il testo dell'originario articolo 116 della Costituzione, inserendo, accanto ai primi due commi dedicati alle Regioni a Statuto speciale, il comma III, diretto alle regioni che vogliano richiedere il riconoscimento di particolari forme e condizioni di autonomia, che possono essere accordate sulla base di un'intesa tra lo Stato e le regioni interessate.

Tale articolo presenta dei connotati estremamente interessanti ed è la chiave per porre in essere un «regionalismo differenziato»¹, che permetta maggiore margine di manovra alle regioni che ne facciano richiesta.

Ebbene, proprio nei primi mesi del 2018, sono state poste le basi per l'attuazione di tale articolo a seguito dell'avvio di un negoziato tra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna,

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul tema L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000; 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; S. Agosta, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 11, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. Bettinelli - F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, pag. 313 e ss.; R. Bin, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito., in *Le istituzioni del federalismo*, 2008; L. Salomoni, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III Cost. Il caso della Regione Lombardia*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, pag. 1-16.

Lombardia e Veneto, che il 28 febbraio del 2018 hanno firmato un «Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»².

La prima domanda da porsi è perché siano passati più di sedici anni prima dell'inizio di un dialogo istituzionale concreto³ tra Stato e Regioni per l'attuazione di tale articolo.

Un primo tentativo di attuazione, infatti, si era verificato nel corso della XV legislatura, tramite l'avvio di negoziati da parte di tre regioni: Veneto, Lombardia e Piemonte. Tale tentativo, tuttavia, non portò a risultati concreti a causa della caduta del secondo governo Prodi ed all'elezione di una nuova maggioranza politica non incline a dar seguito a tali iniziative⁴.

Una prima interpretazione è che la mancanza di un efficiente assetto strutturale statale che permetta alle regioni di partecipare attivamente alle scelte legislative e la differenza di regime tra le regioni a statuto ordinario e le regioni a statuto speciale possa essere stato un elemento fondamentale per l'avvio delle trattative.

In più, non è certo un caso che l'avvio delle trattative sia avvenuto proprio ora, a stretta distanza dal naufragio del disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi, che aveva tra le sue finalità principali l'istituzione di un Senato delle Regioni. In tal senso proprio il Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, ha messo in luce come la mancata approvazione della revisione costituzionale a seguito del *referendum* popolare del quattro dicembre 2016 sia stata l'elemento discriminante per riaprire il dialogo sull'attuazione dell'art. 116, III, della Costituzione.

Il nodo centrale del «regionalismo differenziato» o, per riprendere la definizione di Stelio Mangiameli, della «clausola di asimmetria» è, dunque, l'attribuzione di maggiori poteri, alle Regioni a statuto ordinario interessate, in determinate materie non rientranti, sulla base di quanto disposto dal normale riparto di competenze dell'articolo 117 della Costituzione, nella loro potestà legislativa.

Le materie che possono essere demandate alle potestà legislative regionali sono espressamente individuate dall'articolo 116, III, della Costituzione, che parla di tutte le materie rientranti nella potestà concorrente ex articolo 117, III, Cost., e di alcune rientranti normalmente sotto la competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117, II, Cost., ed in particolare quelle individuate dalla lettera l), riguardanti «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» ma limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; quelle previste dalla lettera n), ossia le «norme generali sull'istruzione»,

² È possibile reperire il testo integrale di tutti e tre gli accordi sul sito istituzionale del Dipartimento per gli Affari Regionali, all'indirizzo www.affariregionali.gov.it

³ Tentativi di attuazione mai giunti a concretezza erano stati posti in essere: dalla Regione Toscana, in maniera molto blanda, con una proposta di delibera avente a riferimento il settore dei beni culturali e paesaggistici, nel 2003, e dalle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte tra il 2006 ed il 2007; tentativi, questi ultimi, tramontati con la caduta del Governo nel 2008 ed il cambio di maggioranza, che passò dal centro-sinistra del secondo Governo Prodi al centro-destra con il quarto Governo Berlusconi.

⁴ Per una ricostruzione più dettagliata delle iniziative delle tre regioni si veda A. D'Atena, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass.parl.*, 2018, p. 183 e ss.

e quelle individuate dalla lettera s), in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Possiamo vedere come siano tutte quante materie sensibili e di vitale importanza, tali dunque da incrementare notevolmente il riparto di competenze. La sfida sarà dunque incentrata sul *quantum* di autonomia da devolvere alle regioni che ne hanno fatto richiesta, ossia quanto incisivamente permettere che il legislatore regionale disciplini le materie a lui devolute. Non sono infatti mancate critiche alle materie individuate dall'articolo 116, III, Cost., ritenute da alcuna dottrina «assurdamente numerose»⁵.

ul piano dei rapporti tra lo Stato e le Regioni l'attuazione può senz'altro rappresentare uno strumento congeniale per gettare acqua sul fuoco del contenzioso costituzionale⁶ e per “premiare” le regioni più virtuose, permettendo politiche più libere e meno legate alle esigenze statali⁷. Il conferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, anche in virtù del suo carattere di novità, potrebbe astrattamente portare significativi benefici sul piano del dialogo tra Stato e regioni comportando, come conseguenza diretta, una cospicua riduzione del relativo contenzioso dinanzi la Consulta.

Insomma, a parere di chi scrive, l'attuazione dell'articolo 116, III, Cost., può rappresentare un utile strumento per incentivare una maggiore autonomia regionale e portare lo Stato

⁵ A. Anzon Demmig, *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e il modello tedesco*, in *Quad. cost.*, 2006, pag. 794 e ss.; A. Anzon Demmig, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2008, pag. 51 e ss. Nel testo l'autrice, operando un raffronto con il sistema federale tedesco mette in luce come «la via italiana presenta due ulteriori fondamentali differenze, le quali rischiano di produrre forme di differenziazione tra Regioni assai più accentuate, con grave rischio di inaccettabili ricadute sull'eguaglianza dei cittadini. Da noi, infatti, per un verso, i settori ammessi all'asimmetria dalla disposizione costituzionale menzionata sono assurdamente numerosi, mentre in Germania quest'area è limitata strettamente a pochissime ipotesi; per altro verso, il trasferimento della titolarità delle competenze ulteriori a vantaggio della Regione una volta realizzato diventerebbe definitivo e probabilmente in via di fatto irreversibile da parte dello Stato, data la riserva dell'iniziativa dell'operazione in capo alla stessa Regione (mentre invece in Germania i rapporti tra legge del *Bund* e leggi derogatorie dei *Länder* è regolata, come s'è detto, dal criterio della *lex posterior*)».

⁶ Si vedano, tra gli altri, A. D'Atena, *La consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur.cost.*, 2002, p. 2028; D. Bessi, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?* in *Le Regioni*, n. 6/2003; F. Dello Sbarba, *Le impugnazioni delle leggi statali e regionali*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003, pagina 214; E. Gianfrancesco, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in *La repubblica delle autonomie - Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2003, 150; C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005; F. Furlan, *I vizi denunciabili*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino, 2007.

⁷ S. Mangiameli, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in *ISSiRFA*, 2017. Nel testo si mette in luce come «La richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, inserisce elementi di dinamismo nel sistema regionale, completa il disegno regionalista avviato nel lontano 1970 e, successivamente, riconsiderato con le riforme amministrative e costituzionali degli anni 1997/2001. A certe condizioni può rafforzare l'intero sistema del Paese attraverso una competizione virtuosa tra i territori regionali. La stessa solidarietà tra le regioni più avanzate e quelle più arretrate potrebbe realizzarsi secondo schemi nuovi e più efficaci se attuata attraverso il coinvolgimento diretto delle regioni e non, come oggi, solo attraverso il riparto operato al centro».

italiano all'adozione di un sistema di ripartizione dei poteri maggiormente rispondente alla logica del principio di sussidiarietà, in accordo con quella che è la *ratio* di una parte significativa della Costituzione a seguito del disegno di riforma del 2001.

I maggiori dubbi riguardano il fatto che a seguito della concreta attuazione dell'autonomia differenziata si venga a costituire un *tertium genus* di regionalismo, a metà strada tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

Nonostante la possibilità che ciò avvenga sia concreta, è tuttavia senz'altro percorribile una strada che porti molti più vantaggi che svantaggi; la concessione dell'autonomia differenziata a queste tre regioni, che si ricorda sono, dal punto di vista fiscale, tra le più virtuose⁸ d'Italia, potrebbe essere da sprone per le regioni meno virtuose, che potrebbero essere "ingolosite" dalla possibilità di vedersi riconosciute nuove competenze e maggiori poteri legislativi, e che per il conseguimento di tali vantaggi potrebbero prestare maggiore attenzione alla loro condotta in campo finanziario e curare con maggiore attenzione i rapporti con il Governo.

Inoltre, in virtù delle forti differenze territoriali presenti sul suolo statale italiano, la concessione dell'autonomia differenziata può essere lo strumento congeniale per porre in essere la spesso richiesta differenziazione delle regioni, conseguenza del retaggio storico-culturale di ognuna, con il riconoscimento mirato ad ognuna di maggiori spazi e prerogative nei rispettivi punti di forza; un procedimento, dunque, attraverso il quale può essere ottimizzata tanto l'efficienza statale quanto quella regionale, anche dal punto di vista finanziario.

2. I problemi del procedimento di attuazione.

Per meglio comprendere quale sia il procedimento attraverso il quale si può giungere all'attuazione del "regionalismo differenziato" dobbiamo analizzare l'articolo costituzionale di riferimento.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, prevede infatti che possano essere attribuite alle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta, attraverso legge dello Stato, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'Intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Interrogandoci sulla legittimazione attiva a richiedere tale riconoscimento bisogna innanzitutto sottolineare che opera una presunzione generale per cui tale riconoscimento

⁸ Parte della dottrina ritiene infatti che la presenza di situazioni di dissesto finanziario sia un ostacolo alla richiesta di maggiore autonomia. In particolare si veda F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2018, che afferma «siamo, infatti, dell'opinione che, alla luce della riforma dell'art. 81 Cost. e dell'introduzione della regola dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali (.), le Regioni che intendano ottenere ulteriori forme di autonomia con la procedura dell'art. 116, Cost. non debbono presentare squilibri o situazioni di dissesto finanziario e impegnarsi a concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Le Regioni che non presentano conti in ordine non si possono nemmeno sedere al tavolo del negoziato». Cfr anche A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pag. 139 e ss.

possa essere richiesto dalle sole Regioni a statuto ordinario⁹, essendo già riservata alle Regioni a Statuto Speciale una disciplina totalmente diversa rispetto alle prime, anche se parte della dottrina ha astrattamente ipotizzato la possibile applicazione di tale articolo anche alle regioni a Statuto speciale¹⁰.

Oltretutto, deve ritenersi che con la formula “ad altre regioni”, contenuta nel comma III, il legislatore costituzionale abbia inteso indicare proprio le “altre regioni” rispetto a quelle a Statuto Speciale; viene utilizzata in tal senso la stessa formula “forme e condizioni particolari di autonomia” utilizzata dal comma I del medesimo articolo 116, riguardante proprio le Regioni a Statuto speciale.

2.1. La fase di iniziativa, il coinvolgimento degli enti locali e l’opzione referendaria.

Con riferimento alla fase di iniziativa, essa spetta unicamente alla regione interessata. Nel silenzio della norma, tuttavia, all’inciso «su iniziativa della Regione interessata» potrebbero essere date due diverse interpretazioni.

Appoggiando un’interpretazione rispondente ad una logica, in termini di procedimento, più formalistica del dispositivo costituzionale si potrebbe ipotizzare il riferimento ad un’iniziativa legislativa in senso tecnico, ossia rientrante nell’alveo del potere riconosciuto ai Consigli regionali da parte dell’art. 121, II, Cost., di fare proposte di legge alle Camere¹¹.

Seguendo, invece, un’interpretazione meno formalistica (e maggiormente plausibile¹²) la disposizione non farebbe riferimento ad un’iniziativa legislativa in senso tecnico, ma ad un

⁹ Tra i sostenitori di tale interpretazione maggioritaria, tra gli altri, troviamo: F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2018; G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001; A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.federalismi.it; R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art.116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 5/2019. La lettura estensiva del dettato costituzionale viene criticata, in particolare, facendo leva, oltre che sul tenore letterale, anche sulla scarsa utilità per le Regioni a Statuto Speciale e per le Province Autonome, di avvalersi del procedimento ex art. 116, III. Si rileva, inoltre, che gli statuti speciali, al contrario del procedimento in esame, sono dotati di rilievo costituzionale e sarebbe pertanto logico, nel caso di volontà regionale di richiedere maggiori competenze, usufruire del meccanismo di revisione degli statuti di autonomia e della legislazione di attuazione attraverso le commissioni paritetiche.

¹⁰ [10] In tal senso: S. Mangiameli, *L’autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. Berti – G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* (Atti del convegno – Roma, 9 gennaio 2001), Giuffrè, Milano, 2001; G. Pastori, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 2/2001; in via ipotetica anche B. Caravita, *La costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.

¹¹ A. Anzon Demmig, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1, Regione Emilia Romagna, 2008. Tale interpretazione porta con sé notevoli svantaggi. Primo su tutti, se si seguisse tal via, ci sarebbe un problema di sovrapposizione temporale tra l’atto di avvio del procedimento legislativo in Parlamento ed il momento formativo dell’intesa. Per un’analisi dei limiti e dei pregi di tale soluzione si veda A. D’Atena, *L’art. 116, u.c., Cost. alla prova dell’applicazione. Profili procedurali*, cit., p. 183 e ss.; A. D’Atena, *Diritto Regionale*, IV ed., Torino 2019.

¹² Come evidenziato dal professor D’Atena anche nel contributo di cui alla nota precedente.



atto di impulso da parte della Regione interessata volto a manifestare al Governo nazionale la volontà di intraprendere il percorso di attuazione del dispositivo costituzionale¹³.

È proprio a tale secondo modello che si è fatto riferimento nel percorso avviato tra le Regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, ed il Governo.

Seguendo la via finora tracciata si ritiene che l'organo competente a dar vita a tale prima fase sia stabilito dalla regione stessa in virtù della propria autonomia statutaria; entrambe le tre regioni che hanno avviato le trattative con il Governo (Lombardia; Veneto ed Emilia Romagna), ad esempio, hanno individuato nel Consiglio regionale l'organo competente.

In particolare lo Statuto della Regione Lombardia statuisce espressamente¹⁴ che sia il Consiglio regionale l'organo competente a deliberare in merito all'iniziativa per l'attuazione del dispositivo costituzionale, e ciò è avvenuto, in linea anche con la Regione Emilia-Romagna, con l'approvazione di una risoluzione¹⁵, da parte dei relativi Consigli regionali, che ha impegnato il Presidente della Regione ad avviare i negoziati con lo Stato in base agli specifici ambiti individuati nella risoluzione stessa.

Per la Regione Veneto è, invece, una legge ordinaria a prevedere che sia il Consiglio ad attivare la fase di iniziativa, attraverso l'approvazione di un progetto di legge statale¹⁶ riguardante percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione¹⁷. Nel caso concreto il Consiglio regionale, dopo aver esaminato ed approvato tale progetto di legge statale, ha provveduto all'approvazione di un disegno di legge enucleante le materie destinatarie dell'autonomia.

Il fatto che le tre Regioni abbiano usato due strumenti diversi, da un lato quello della risoluzione per Lombardia ed Emilia-Romagna e dall'altro quello del disegno di legge per il Veneto, nel silenzio del dettato costituzionale, non sembra essere stato finora individuato come un problema¹⁸. Certamente entrambe le vie sono astrattamente idonee al perseguimento dello scopo descritto dalla norma ma, in accordo con quanto sottolineato precedentemente, si

¹³ È questo il procedimento che si segue in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica.

¹⁴ Articolo 14, III, lett. g), dello Statuto.

¹⁵ Risoluzione n. 5321 del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, del 14 novembre 2017, recante *Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione*; mentre per la Regione Lombardia la Risoluzione n. 97, *Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, adottata in data 7 novembre 2017.

¹⁶ Deliberazione del Consiglio Regionale n. 155 del 15 novembre 2017, pubblicata sul BUR della Regione Veneto n. 113 del 20 novembre 2017, con la quale è stato approvato il *Progetto di legge statale n. 43*.

¹⁷ Articolo 2, II, legge regionale n.15/2014.

¹⁸ Quantomeno per quanto riguarda il livello istituzionale. In dottrina, al contrario, sono già presenti delle posizioni che hanno evidenziato la problematica della sovrapposizione tra i due diversi strumenti, evidenziandone pregi e difetti ed individuando quale dei due sia il migliore nel contesto dell'interpretazione del dettato costituzionale e dell'attuazione. Uno su tutti A. D'Atena, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, cit.

ritiene che la strada seguita dalle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna con l'adozione di una risoluzione, da considerarsi quale semplice atto di impulso, sia preferibile¹⁹.

Lo strumento della risoluzione, infatti, pur essendo un atto di indirizzo politico volto a manifestare orientamenti di interesse generale o a definire indirizzi politici, deve ritenersi idoneo a raccogliere la manifestazione di volontà della maggioranza dell'assemblea legislativa regionale²⁰.

Il terzo comma del dettato costituzionale prevede poi, perentoriamente, che prima di giungere ad un formale avvio delle trattative con il Governo debba essere acquisito il parere degli enti locali. La norma tuttavia non specifica espressamente quali enti locali vadano coinvolti e sentiti; tale mancanza, nella prassi, ha portato le regioni che hanno avviato il procedimento a consultare il CAL (Consiglio delle Autonomie Locali), coerentemente con la sua funzione nel sistema costituzionale. È la stessa Costituzione infatti a prevedere che il CAL sia il principale "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali"²¹. Nel caso in cui la regione che ha avviato l'iniziativa non abbia istituito il CAL, è stato ritenuto²² che gli organi deputati a trasmettere il parere siano da individuarsi nelle associazioni rappresentative a livello regionale, in particolare l'ANCI e l'UPI.

Nella prassi è avvenuto poi che le regioni Lombardia e Veneto abbiano deciso di consultare preventivamente anche gli abitanti della Regione attraverso un *referendum* consultivo. Tale fase non è prevista dalla norma costituzionale, e ciò aveva portato all'instaurazione di dubbi riguardanti la sua legittimità costituzionale. I dubbi sono stati come è noto sciolti dalla Corte Costituzionale con la sentenza numero 118 del 2015²³. La Consulta era stata infatti interpellata dal Governo tramite ricorso in via principale ex art. 127, I, presentato avverso le leggi regionali n.15/2014 e n. 16/2014 della Regione Veneto, entrambe riguardanti quesiti circa l'autonomia e l'indipendenza della Regione.

¹⁹ Per un *focus* sul ruolo dei Consigli Regionali nell'attuazione dell'autonomia differenziata vedi *infra*, par. 2.3.

²⁰ Per un *focus* sul ruolo dei Consigli Regionali nell'attuazione dell'autonomia differenziata vedi *infra*, par. 2.3.

²¹ Articolo 123, comma quarto, Costituzione.

²² E. Balboni - L. Brunetti, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1/2011; S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019. L'autore afferma che «in ogni caso si condivide, tutt'ora, l'impostazione fornita all'interno del disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007 (e mai presentato alle Camere) di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, nella misura in cui prevedeva che la consultazione fosse effettuata mediante un parere del CAL e, solo nei casi in cui questo non fosse stato istituito, l'interlocuzione sarebbe dovuta avvenire per il tramite della associazioni rappresentative a livello regionale».

²³ Ampia la letteratura sul tema, si veda S. Bartole, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. Cost.* 2015, pag. 939 e ss.; F. Conte, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni Costituzionali* n. 3/2015, pag. 759 e ss.; C. Fasone, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte Costituzionali sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret public-Blog*, 15 settembre 2015; G. Ferraiuolo, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, n. 20/2015; D. Tega, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Regioni*, 2016.

Ebbene, il giudice delle leggi, censurando con la declaratoria di illegittimità costituzionale gran parte delle due leggi, aveva lasciato intatto il quesito riguardante la richiesta ai cittadini sulla possibile concessione dell'autonomia differenziata (il quesito cui si fa riferimento recitava testualmente "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"). In merito la Corte aveva infatti evidenziato che «il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata. (...) Così interpretato, il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti e pertanto, sotto questo profilo, la censura non è fondata.»²⁴. Partendo da tali considerazioni la Corte riteneva pertanto che una consultazione popolare che abbia alla base un quesito redatto correttamente non sia in controtendenza con la *ratio* dell'articolo 116, terzo comma, Cost., e che pertanto sia legittima. Veniva oltretutto evidenziato che l'eventuale sviluppo di una fase referendaria, pur non essendo previsto dal dettato costituzionale, «si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.»²⁵, e che tale fase rimane dunque slegata e giuridicamente autonoma rispetto alla procedura prevista dal dettato costituzionale, in particolare rispetto al momento di consultazione degli enti locali.

2.2. Il negoziato tra Governo e Giunta ed il nodo delle risorse finanziarie.

Una volta terminate tali fasi iniziali si giungerà alla fase centrale dei negoziati tra lo Stato e la regione interessata, destinata a concludersi con la sottoscrizione di un'Intesa da presentare al Consiglio dei Ministri e successivamente alle Camere.

L'inizio di tale fase non è disciplinato dalla norma costituzionale; tuttavia il comma 571, dell'articolo 1, della legge 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), statuisce che le iniziative delle regioni interessate debbano essere presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro per gli Affari Regionali. La medesima disposizione prevede poi un onere di attivazione, sussistente in capo al Governo, in un termine, ritenuto di carattere ordinatorio, di sessanta giorni dal ricevimento dell'iniziativa²⁶.

Avviati i negoziati, l'ambito di discussione si sposterà sui contenuti, tassativamente elencati dalla norma costituzionale. Le materie individuate dal comma terzo dell'articolo 116 sono tutte le venti rientranti all'interno della competenza concorrente disciplinata dall'articolo 117, comma terzo; più tre materie rientranti nella competenza esclusiva statale del comma secondo dello stesso articolo 117, ed in particolare: l'organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

²⁴ Sentenza della Corte Costituzionale n. 118/2015, *Considerato in diritto*, par. 8.3.

²⁵ *Ibidem* nota precedente.

²⁶ M. Mezzanotte, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014.

Una volta raggiunto l'accordo sulle materie da devolvere alla competenza regionale si dovrà addivenire alla redazione di un testo condiviso tra il Governo statale e quello regionale. Sottoscritto tale accordo, che avrà la forma dell'Intesa, sarà necessaria la sua presentazione al Consiglio dei Ministri, che dovrà sottoscrivere ed approvare l'Intesa, per poi convertirla in un disegno di legge da presentare al voto del Parlamento.

Quanto ai contenuti dell'Intesa bisogna sottolineare che il dettato costituzionale non solo delimita in maniera netta, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, le materie che possono entrare all'interno dell'accordo, ma evidenzia anche il necessario rispetto dei principi ex articolo 119 della Costituzione. In particolare la norma intende richiamare la necessità del rispetto dell'ormai consolidato principio riguardante l'equilibrio di bilancio in tutte le sue declinazioni, tra cui l'obbligo di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finalità di finanziamento di spese di investimento.

Una prima considerazione da farsi riguarda il fatto che il procedimento volto all'attuazione del regionalismo differenziato abbia come limiti invalicabili senz'altro la Costituzione; i diritti fondamentali e, secondo dottrina prevalente²⁷, anche i livelli essenziali delle prestazioni²⁸ (cosiddetti LEP) riguardanti i diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale²⁹.

L'attuazione dell'autonomia differenziata porta necessariamente con sé delle considerazioni di carattere economico. L'argomento più dibattuto riguarda infatti l'individuazione del soggetto che dovrebbe finanziare la differenziazione. Fermo restando il necessario rispetto dell'equilibrio di entrambi i sistemi finanziari, quello statale e quello regionale, parte della dottrina ha individuato nello Stato³⁰ il soggetto destinato a finanziare il riconoscimento dell'autonomia differenziata; altra parte della dottrina ha sottolineato come, invece, spetti alla stessa regione³¹ un onere di autofinanziamento; altra parte ancora ha proposto delle formulazioni intermedie³².

In concreto, per quanto riguarda le risorse finanziarie, umane e strumentali, la determinazione dovrebbe essere devoluta ad una specifica Commissione paritetica Stato-

²⁷ M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Pol. Dir.*, 2002, 345; F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2018, pag. 14; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata.*, in *federalismi.it* n. 21/2018, pag. 7 e ss.

²⁸ C. Pinelli, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* n. 3/2018.

²⁹ A. Piraino, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 8/2019, pag. 8-9.

³⁰ M. Cecchetti, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002.

³¹ F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi - M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, pag. 57 e ss.

³² C'è, ad esempio, chi ha postulato la possibilità di una compartecipazione sul gettito dei tributi riscossi dallo Stato nella regione di riferimento. A. Zanardi, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid rassegna*, n. 11/2017.

Regione³³, incaricata di definire, sulla base di quanto disposto dalle nuove bozze di intesa sottoscritte dal Governo con le tre regioni interessate in data 25 febbraio 2019, le modalità di attribuzione in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) fabbisogni standard, da determinarsi per ciascuna materia devoluta alla competenza regionale e fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni.

Si sottolinea preliminarmente che, se il ruolo riconosciuto alla Commissione paritetica per come definito nelle pre-intese dovesse essere confermato, dovrebbe trovare necessariamente riconoscimento all'interno dell'intesa definitiva, ed essere dunque tramutato in disegno di legge da sottoporre alle Camere per l'approvazione a maggioranza assoluta. Su tal via sembra doversi escludere categoricamente la possibilità di intervento, all'interno di tale procedimento, di un decreto legislativo, vista la presenza di quel limite invalicabile, all'interno dell'art. 116, terzo comma, Cost., rappresentato dalla riserva assoluta di legge.

Parte della dottrina auspica poi che nel definire tale questione si tenga conto «della spesa statale regionalizzata riferibile alle funzioni da attribuire»³⁴ (la cosiddetta “spesa storica”), in base alla quale si dovrà addivenire all'individuazione dei fabbisogni standard³⁵ riferiti a tutte quante le funzioni amministrative, il tutto nel necessario rispetto dell'obbligo perequativo interregionale espressamente previsto dall'articolo 119, comma 4, della Costituzione³⁶.

La Corte Costituzionale ha infatti sottolineato l'assoluto divieto di incidere «sui legami di solidarietà tra le popolazioni regionali e il resto della Repubblica»³⁷, dando un forte segnale di veto all'eventuale presa in considerazione di metodi di aggiramento del vincolo perequativo volti a trattenere le eventuali maggiori risorse erariali prodotte dal proprio territorio.

Una risposta a tale auspicio potrebbe già rinvenirsi nel comma III dell'art. 5 delle nuove bozze di intesa sottoscritte dal Governo con le tre regioni interessate³⁸ in data 25 febbraio 2019, rubricato con il titolo di “risorse finanziarie”. Si legge infatti che «il finanziamento delle competenze riconosciute (...) è garantito sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l'adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all'art. 119, quarto comma, della Costituzione»³⁹, individuando poi, quali possibili strumenti per la realizzazione del finanziamento stesso: a)

³³ Art. 5 delle Intese sottoscritte tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in data 25 febbraio 2019. Il testo è reperibile sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali.

³⁴ A. Ferrara, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni*, in www.issirfa.cnr.it del 21 marzo 2018.

³⁵ S. Parlato (a cura di), *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, in *Dipartimento Finanza Locale iFEL*, Roma, 2014.

³⁶ C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n.18/2018.

³⁷ Sentenza della Corte Costituzionale n. 118 del 2015, *Considerato in diritto*, par. 8.4.

³⁸ Per un più approfondito commento delle bozze di intesa di si rinvia a R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: alleggerimento verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 16 marzo 2019.

³⁹ Art. 5, comma III, delle Intese sottoscritte tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in data 25 febbraio 2019. Il testo è reperibile sul sito del Dipartimento per gli Affari Regionali.

compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. Il medesimo articolo, al precedente comma II, sottolinea che dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ciò che emerge dal quadro fin qui delineato è che il nodo finanziario assumerà rilievo cruciale e necessiterà di un'approfondita fase di studio da parte della Commissione paritetica incaricata, che, a questo punto, andrà nominata al più presto possibile.

2.3. L'approvazione delle Camere. Considerazioni sul ruolo dei legislativi.

Per quanto riguarda, infine, la votazione del disegno di legge da parte delle Camere, la norma costituzionale prevede un meccanismo di votazione diverso rispetto alla prassi ordinaria. È richiesta infatti una votazione, in entrambe le Camere, a maggioranza assoluta dei componenti. Tale circostanza fa sì che la legge, una volta approvata, non sia equiparabile ad una legge ordinaria, ma sia configurabile come una "legge atipica e rinforzata"⁴⁰.

Soffermandoci sul carattere atipico e rinforzato della legge di approvazione del regionalismo differenziato è stato sostenuto, in mancanza di una specificazione esplicita nella norma costituzionale, che il Parlamento non abbia la possibilità di emendare il disegno di legge presentato dal Governo sulla base di Intesa con la regione interessata. Il Parlamento sarebbe pertanto tenuto ad adottare quella che viene definita una "legge di approvazione in senso tecnico"⁴¹.

Guardando a ritroso tutto il procedimento, tuttavia, sia nelle parti descritte dalla norma che in quelle determinatesi in via di prassi, sorge un interrogativo riguardante il poco spazio riservato ai legislativi, in favore del maggiore spazio dato invece agli esecutivi. Un ruolo determinante nella fase di negoziazione e nel raggiungimento dell'accordo è infatti assegnato agli esecutivi regionali ed al Governo centrale.

⁴⁰ Sul punto anche S. Mangiameli, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, in www.issirfa.cnr.it; F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2018; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata.*, in *federalismi.it* n. 21/2018, pag. 12 e ss.

⁴¹ *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*. Dossier n. 16, in www.senato.it. Questo è quanto sostenuto dal professor D'Atena e dal professor Mangiameli: "al riguardo, nel corso della richiamata indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, è stato sostenuto (D'Atena, Mangiameli) che al Parlamento spetta l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico, senza la possibilità di emendare i contenuti volti a recepire l'intesa, in modo analogo rispetto a quanto avviene con la definizione dei rapporti con le confessioni religiose diverse da quella cattolica (art. 8 Cost.). Tale caratteristica consente di far rientrare tale legge, ad avviso del prof. Mangiameli, fra quelle atipiche"; Cfr. 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; A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007, p. 139 e ss.

Tale caratteristica potrebbe essere vista come un problema da chi rivendica la necessaria compartecipazione delle intere forze politiche rappresentative nella attuazione di un procedimento che di fatto porta ad un sostanziale cambiamento nell'articolazione del potere legislativo statale e regionale.

Questa parte della dottrina sostiene infatti che debba essere data alle Camere la giusta importanza, in ossequio alla loro funzione di rappresentanza, e che dunque sia necessario riconoscere al Parlamento la possibilità di emendare il testo di legge sottoposto alla sua approvazione, richiedendone la motivata revisione qualora se ne ravvisi la necessità⁴².

Si deve tuttavia sottolineare che il procedimento, pur essendo rimesso, nella fase di negoziazione e di raggiungimento dell'Intesa, alla completa potestà degli esecutivi, necessita dell'approvazione del Parlamento nazionale, che viene dotato, soprattutto in virtù della necessità di un'approvazione della legge a maggioranza assoluta, di un forte potere di veto, idoneo, in caso di mancato raggiungimento di tale *quorum*, a caducare tutta l'attività svolta dagli esecutivi.

Soffermandosi su tale circostanza, risulta ridimensionata anche la posizione di chi vede nella mancata possibilità del Parlamento di emendare il testo di legge presentato sulla base dell'Intesa, un limite alla compartecipazione nell'attuazione del procedimento. Un voto contrario del Parlamento sarebbe infatti sicuramente giustificato da opportune argomentazioni e comporterebbe un ritorno alla fase di negoziazione tra Stato e Regione; fase di negoziazione che, per non incappare in un nuovo esito negativo, non potrebbe prescindere dal prendere in considerazione le ragioni poste alla base della mancata approvazione parlamentare.

Oltretutto, qualora si propendesse per un'interpretazione favorevole all'emendabilità del disegno di legge proposto alle Camere previa Intesa, si dovrebbe fronteggiare il problema delle modalità. Infatti, in ossequio al principio del parallelismo delle forme, dovrebbe ritenersi necessario sottoporre gli eventuali emendamenti ad una nuova procedura di intesa, in modo tale da rispettare il dettato costituzionale ed assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali interessati, con il rischio concreto di allungare oltremodo le tempistiche procedurali.

Diverso il discorso per quanto riguarda la parte regionale, considerato che il dettato costituzionale non prevede un'approvazione da parte dei Consigli regionali⁴³. Le tre regioni, tuttavia, nel silenzio della norma, hanno predisposto degli interessanti strumenti volti a coinvolgere l'assemblea legislativa regionale durante tutte le fasi del procedimento di

⁴² Di questo avviso A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it* n. 21/2018.

⁴³ Di diverso avviso F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2018, che afferma «se le Camere sono chiamate a ratificare con legge l'intesa, ai Consigli regionali non può non competere la decisione finale se procedere o meno ai nuovi trasferimenti di competenze».

attuazione.

In particolare le regioni Emilia-Romagna e Lombardia hanno approfittato dello strumento della risoluzione per garantire un ruolo attivo dell'assemblea legislativa durante tutte le fasi del procedimento, prevedendo la costituzione di delegazioni assembleari a composizione mista rappresentative di Giunta, Consiglio ed enti locali, incaricate di condurre insieme al Presidente della Giunta la negoziazione con il Governo.

Tale forma di partecipazione viene poi confermata anche dalla previsione, in entrambe le risoluzioni⁴⁴ già menzionate, di un onere, in capo al Presidente della Giunta, di costante e tempestiva informazione al Consiglio regionale sugli sviluppi della fase negoziale.

Oltre a tale onere, le due regioni citate prevedono poi un ulteriore necessario coinvolgimento dell'assemblea legislativa prima della sottoscrizione definitiva dell'Intesa.

In particolare la risoluzione n. 5600/2017⁴⁵ della Regione Emilia-Romagna prevede che il Presidente della Giunta debba ottenere il mandato definitivo dell'Assemblea legislativa prima della sottoscrizione finale.

Per la Regione Lombardia è, invece, proprio lo Statuto d'autonomia a prevedere all'art. 14, comma III, lett. g), che il Consiglio Regionale abbia il compito di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»⁴⁶, assicurando così una adeguata e diretta modalità di coinvolgimento dell'assemblea legislativa anche nella fase finale di attuazione del procedimento.

Insomma, il procedimento è definito chiaramente dalla norma costituzionale e gli unici nodi interpretativi da sciogliere sono quelli riguardanti le sorti dell'eventuale testo di legge approvato. Per tale valutazione sembra tuttavia non potersi prescindere da una lettura delle Intese non ancora approvate, che potrebbero già autonomamente dare esaurienti risposte circa alcune questioni, come ad esempio le modalità riguardanti eventuali modifiche ed abrogazioni delle disposizioni ivi contenute.

2.4 Il problema dell'efficacia temporale.

Tra gli elementi di rischio che porta con sé l'attuazione dell'art. 116, III, Cost., c'è senza dubbio la preoccupazione circa le sorti del dialogo tra Stato e Regione ad "autonomia differenziata" nel caso in cui una delle due parti voglia ripristinare lo stato dei fatti antecedente al riconoscimento della maggiore autonomia⁴⁷.

Ebbene, la preoccupazione che possa esserci uno scontro tra le due istituzioni, o che lo Stato unilateralmente cerchi di riappropriarsi delle competenze demandate alla regione, sembrava essere smentita dalla lettura dell'accordo preliminare firmato dalle parti in data 28 febbraio 2018 dove, in particolare, si prevedeva all'art. 2 delle *Disposizioni generali* che l'intesa

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Pubblicata nel B.U.R. n. 320 del 29.11.2017, della Regione Emilia-Romagna.

⁴⁶ Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1. Pubblicata in B.U.R. n.35 del 31 Agosto 2008.

⁴⁷ Per una più approfondita trattazione del tema si veda *infra*, par. 2.

sottoscritta dalle parti avesse «durata decennale» e potesse «in qualunque momento essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione, qualora nel corso del decennio» si verificassero «situazioni di fatto o di diritto» che ne giustificassero la revisione. Inoltre il comma II prevedeva che a due anni dalla scadenza dell'intesa fosse avviata una nuova fase di negoziazione e confronto tra le due istituzioni con la finalità di verificare i «risultati fino a quel momento raggiunti, al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'Intesa»⁴⁸.

Dalla lettura di quanto precede risulterebbero così ridimensionate le preoccupazioni di chi denuncia come pericolosa la strada dell'attuazione del 116, III, Cost., a causa del carattere *sine die* della concessione dell'autonomia differenziata. Il positivo inserimento di un accordo di tal guisa lascia spazio, invece, ad una strategia a termine, alla scadenza del quale si aprono due strade: da un lato la possibilità di ripristino del modello costituzionale ordinario, antecedente alla concessione dell'autonomia, o, dall'altro lato, la possibilità di prolungamento dell'efficacia.

Le pre-intese cui si fa riferimento prevedevano comunque, sulla base di quanto stabilito dal successivo articolo 3, la predisposizione di un organismo *ad hoc*, auspicabilmente dotato di una composizione in egual misura statale e regionale, che si occupi di monitorare l'andamento del processo di attuazione⁴⁹.

Un interessante spunto di riflessione riguarda proprio la natura e la collocazione di tale organo. Quel che è certo è che sarà collocato presso il Dipartimento per gli Affari Regionali; sarà interessante capire se si approfitterà del già esistente sistema delle Conferenze o se invece si seguirà la via, già presente per le Regioni a Statuto Speciale, dell'istituzione di apposite Commissioni paritetiche Stato-Regione, disciplinate dall'Intesa⁵⁰.

Si segnala inoltre che la possibilità di un'Intesa "a termine" non è un'idea nuova, ma è stata ripresa dal passato. Essa era infatti già stata formulata dal secondo governo Prodi nel dicembre 2007, in cui era stato presentato un disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre e che poi non ebbe corso, il quale prevedeva uno "Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"⁵¹. La

⁴⁸ Articolo 2 delle *Disposizioni generali dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, rubricato *Durata*.

⁴⁹ Articolo 3 delle *Disposizioni generali dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, rubricato *Verifiche e monitoraggio*.

⁵⁰ Un'indicazione positiva in tal senso potrebbe ricavarsi dalla lettura dell'art. 4 delle *Disposizioni generali dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, rubricato *Risorse*, che, al comma I, già prevedeva l'istituzione di una Commissione Paritetica Stato-Regione «per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

⁵¹ All'articolo 3, rubricato *Verifica e revisione dell'intesa*, si prevedeva infatti che «1. Lo Stato e la Regione sottopongono a verifica l'intesa al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge attributiva delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e nel più breve termine fissato dall'intesa stessa, che può anche prevedere che la legge rechi un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata».

temporaneità della concessione e la predisposizione di meccanismi di vigilanza sono certamente aspetti che aiuteranno il Governo a porre in essere una presenza effettiva e, se vogliamo, strategica, nelle scelte politico-legislative demandate agli esecutivi regionali.

isogna tuttavia sottolineare che nelle nuove bozze di Intesa sottoscritte dal nuovo Governo Conte e dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia in data 25 febbraio 2019, i riferimenti temporali presenti nelle pre-intese con il Governo Gentiloni non sono stati confermati. Il dato potrebbe comunque non essere rilevante considerato il fatto che tali nuove bozze di intesa riguardano solamente le “*Disposizioni generali*” e sono pertanto destinate ad essere integrate.

Un altro punto che merita attenzione riguarda la natura giuridica della legge di attuazione e le vie perseguibili per una sua eventuale modifica o abrogazione⁵². Prima di tutto bisogna definire la sua collocazione all’interno del sistema delle fonti.

Il particolare *iter* di approvazione della legge rinforzata si discosta nettamente da quello relativo alle leggi ordinarie. Tale circostanza permette di ipotizzare, pertanto, che la legge rinforzata presenti, a livello sistematico e secondo il principio di specialità⁵³, connotati privilegiati rispetto a tali leggi, lasciando presumere l’impossibilità di modificazione della stessa per mezzo di leggi ordinarie.

In mancanza di precedenti e non essendo stata ancora approvata dal Parlamento nessuna Intesa, per ciò che riguarda la natura giuridica, non possiamo che limitarci a formulare delle ipotesi.

Dovendosi escludere la possibilità di riconoscere a tale legge atipica e rinforzata rango costituzionale, le strade astrattamente ipotizzabili per una sua eventuale modifica o abrogazione sono due.

Una prima strada potrebbe essere quella tracciata dall’articolo 138 della Costituzione, che permetterebbe allo Stato una modifica od una abrogazione unilaterale delle norme contenute all’interno della legge rinforzata. Sorgono dubbi riguardo la legittimità di tale via, soprattutto con riferimento al principio di leale collaborazione, che risulta essere alla base dell’autonomia differenziata; in particolare tale via porterebbe, secondo alcuni autori, non all’abrogazione, ma alla illegittimità costituzionale sopravvenuta delle leggi di autonomia differenziata approvate⁵⁴.

2. Anche prima della scadenza dei termini di cui al comma 1, lo Stato o la Regione possono assumere l’iniziativa per la revisione dell’intesa, da definirsi secondo le modalità procedurali stabilite dall’articolo 2».

Il testo integrale dello schema di disegno di legge del 2007 è consultabile sul sito dell’Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie, www.issirfa.cnr.it

⁵² Considerazioni sul punto in C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 18/2018, pag. 15 e ss.

⁵³ S. Labriola, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *Rass, Parl.* 1997.

⁵⁴ Cfr. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1/2007; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 21/2018.

Una seconda via astrattamente ipotizzabile, ritenuta da ampia dottrina più congrua e rispondente al principio del parallelismo delle forme, potrebbe essere rappresentata dal ricorso al medesimo procedimento utilizzato per il riconoscimento della maggiore autonomia⁵⁵, ossia l'adozione di nuove leggi atipiche e rinforzate con la medesima maggioranza prevista dall'articolo 116, con l'intento di modificare, in caso di necessità, le disposizioni che hanno conferito maggiore autonomia alla regione interessata, sia in senso integrativo che in senso diminutivo, in linea con il principio generale per cui, quando non altrimenti previsto da una fonte superiore, «il procedimento di formazione di una fonte debba essere seguito anche per le modificazioni delle norme da essa introdotte»⁵⁶.

3. La possibile attuazione dell'articolo 116, III, della Costituzione: tra sistema delle Conferenze e Commissioni paritetiche Stato-Regione.

Storicamente si ritiene che la strada migliore per attuare e garantire una maggiore rappresentanza regionale a livello statale sia l'istituzione di una Camera delle Regioni⁵⁷, ma non è necessariamente così; ampia dottrina⁵⁸ ha infatti evidenziato la possibilità di perseguire

⁵⁵ Si veda G. Di Plinio, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposta dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, consultabile on line all'indirizzo <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/senato/index.html>; M. Luciani, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposta dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, ibidem; F. Pizzetti, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposta dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, ibidem; A. Catelani, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposta dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, ibidem.

⁵⁶ Così M. Luciani, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposta dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, consultabile on line all'indirizzo <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/senato/luciani.html>

⁵⁷ In tal senso I. Ciolli, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Dir. Pubbl.* n. 3 del 2007; Per uno sguardo al Senato delle Regioni che era previsto dal ddl di riforma Renzi-Boschi si vedano, tra gli altri: R. Bin, *Il problema non sono le regioni (e il titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Nota alla bozza di riforma costituzionale del 12 maggio 2014*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 3/2014; B. Caravita, *Glosse, scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; E. Catellani, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; U. De Siervo, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016; G. Piccirilli, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; I. Ciolli, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2016; R. Dickmann, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it, Focus Riforma costituzionale*, n. 3/2016.

⁵⁸ R. Bin - I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6 del 2006, pagine 903-954. Nel testo citato si evidenzia in particolare come l'auspicata istituzione di una Camera delle Regioni come unico "rimedio" per la realizzazione di un federalismo funzionale nasca dall'equivoco storiografico dei modelli di riferimento, si mette in luce infatti come «i due organi federali per antonomasia - il *Bundesrat* tedesco e il Senato americano - presentano, nella loro genesi, una forte impronta paragonativa. Essi nacquero con l'intento di tutelare le prerogative di pre-esistenti Stati sovrani che rinunciavano a parte della loro sovranità per unirsi in

una diversa via, consistente nel rafforzamento del sistema delle Conferenze, attuabile attraverso la legislazione ordinaria e capace di garantire una maggiore armonizzazione tra la politica statale e quella regionale.

La maggiore difficoltà sembra essere, ad ora, la collocazione sistematica del sistema delle Conferenze⁵⁹: queste infatti sono tutte collocate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in seno al Dipartimento per gli Affari Regionali, e tale vicinanza potrebbe senz'altro essere un deterrente alla piena ed efficace esplicazione di una strategia di convergenza politica degli interessi statali e regionali.

La strada percorribile, già messa nero su bianco da Roberto Bin, potrebbe pertanto essere quella di operare una manovra legislativa con la quale separare il sistema delle Conferenze dal “patrocinio” governativo, cosicché si crei un «organo istituzionalmente autonomo, con una propria sede, esplicitamente investito della funzione di rappresentanza territoriale»⁶⁰.

È chiaro che anche la composizione giocherebbe un ruolo fondamentale, e sarebbe pertanto necessario che membri permanenti della stessa siano tutti i Presidenti delle Giunte regionali, come lo sono oggi nella Conferenza Stato-Regioni.

L'elemento negativo, che lascia perplessità sulla concreta attuazione di tale strada, si ritiene sia nel fatto che le Conferenze mancano di un esplicito riconoscimento in Costituzione, riconoscimento che invece esiste, ad esempio, per la Commissione bicamerale per le questioni regionali⁶¹. Tale circostanza non facilita certamente la concreta attuazione di una normativa da porre in essere con legislazione ordinaria, soprattutto considerando che il “patrocinio governativo” è stato sempre visto da parte statale più come un beneficio che non come un limite.

federazione, ma che volevano, tramite tali organi, conservare la partecipazione a funzioni chiave dello Stato, funzioni che si concentravano prevalentemente sul Governo». Per un focus critico sulla tentata riforma del bicameralismo perfetto ad opera del d.d.l. di riforma costituzionale Renzi-Boschi si segnala I. Ruggiu, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2015.

⁵⁹ R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, pag. 233 e ss.

⁶⁰ R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006.

⁶¹ Tale organo è previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 e dall'articolo 126, I, della Costituzione. Nonostante l'articolo 11 preveda la possibilità di dotare la Commissione di una composizione mista, statale e regionale, ad oggi la disposizione non è mai stata attuata ed i membri che la compongono sono di esclusiva nomina parlamentare, venti nominati da parte del Senato e venti da parte della Camera dei Deputati. Forse le ragioni della mancata attuazione sono da attribuire al fatto che il destino della Commissione sia sempre stato strettamente legato alle sorti dei due grandi progetti di riforma costituzionale bocciati dai referendum costituzionali che li riguardavano, il primo nel 2006 ed il secondo nel dicembre 2016. In tal senso G. D'Amico, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle istituzioni territoriali al camerino degli enti territoriali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4 del 2017, pag. 892-895. Per approfondimenti sul tema si veda E. Gianfrancesco, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in AA.VV., *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, 2017, pag. 261 e ss.; N. Lupo, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in AA.VV., *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, 2017, pag. 37 e ss.

Risulta difficile prospettare una situazione per cui il Governo sottoponga al voto del Parlamento un disegno di legge volto a slegare le Conferenze dal proprio patrocinio, rischiando di dotare le stesse di un potere di veto maggiore e più incisivo rispetto a quello finora riconosciuto.

Quel che è certo è che, nonostante il sistema italiano possa essere considerato un'eccellenza nel panorama mondiale, vista l'attività settimanale delle Conferenze che ne permette la presenza fissa nei processi decisionali del Governo, a dispetto dell'attività trimestrale o addirittura semestrale di altri paesi, si ravvisa la necessità che l'attività di tali sedi di raccordo venga disciplinata in maniera esaustiva, e non lasciata alla prassi.

Il sistema delle Conferenze è, infatti, ad oggi, una sede di raccordo intergovernativo ed organico. Tuttavia, nel corso degli anni il ruolo che nella prassi è affidato a tali organi, ha visto un considerevole ampliamento di competenze; ciò può essere testimoniato dalla lettura degli ordini del giorno, che con il tempo si sono resi sempre più fitti e incidenti sulle materie più disparate, svincolandosi dall'iniziale riferimento alla competenza per materia. A tale ampliamento di competenze non si è tuttavia accompagnato un incremento dell'attività deliberativa; guardando ai dati⁶² si ravvisa infatti un incremento dell'attività consultiva ed un decremento dell'attività deliberativa.

Con riferimento ad esempio alla Conferenza Stato-Regioni, si rileva, a seguito della riforma del Titolo V, un significativo decremento dell'attività deliberativa: in particolare dal 2008 al 2015 non si sono mai superati i cinque atti adottati per annualità. Ci si riferisce, parlando di attività deliberativa, all'adozione di atti a rilevanza esterna, espressione di volontà comune di Governo e Regioni, nei casi espressamente previsti per legge.

Con riferimento, invece, all'attività consultiva, la tendenza è stata leggermente diversa, con un'impennata di pareri per annualità nel periodo che va dal 1998 al 2006, con una media di più di 115 pareri adottati, salvo poi riscendere, dal 2007 fino al 2015, su cifre decisamente inferiori.

Il dato più confortante è quello relativo all'attività di raccordo e di concertazione, che si estrinseca principalmente nel raggiungimento di intese ed accordi: tale attività ha subito una crescita più o meno costante⁶³, affermandosi come strumento prediletto nel dialogo istituzionale tra Governo e Regioni.

Dallo studio dei dati si deduce che al decremento dell'attività deliberativa della Conferenza Stato-Regioni è corrisposto un significativo aumento dell'attività di concertazione,

⁶² Consultabili all'indirizzo <http://archivio.statoregioni.it/attivita/bb8.html?CONF=CSR>. Tali dati si riferiscono alle attività poste in essere dalla Conferenza Stato-Regioni dall'anno 1990 all'anno 2015.

⁶³ Tutti quanti i dati, con le relative tabelle, sono pubblici e sono stati rinvenuti sul sito istituzionale delle Conferenze Stato Regioni ed Unificata, e possono pertanto essere consultati all'indirizzo <http://archivio.statoregioni.it>, nella sezione *Attività*. Con specifico riferimento agli accordi ed alle intese possiamo constatare un deciso aumento rispetto a quanto avveniva nel periodo pre-riforma. Negli anni tra il 2000 ed il 2015 le intese e gli accordi conclusi per annualità si aggirano su cifre simili e fanno capire come il raggiungimento degli stessi occupi la stragrande maggioranza del lavoro svolto dalle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata.

che, attraverso la adozione di intese ed accordi, mira alla armonizzazione dell'azione statale con quella regionale.

Diventata sempre più concreta la possibilità che l'articolo 116, III, Cost., venga attuato, la domanda da porsi è la seguente: è possibile che un'attuazione di tale articolo porti all'indebolimento del sistema delle Conferenze in favore di un dialogo diretto del Governo con le regioni stesse?

Ad una prima valutazione teorica non sembra che ci sia questo pericolo. Certamente l'attuazione di una autonomia differenziata in favore delle tre regioni che ad oggi sono avanti nel procedimento non dovrebbe né potrebbe compromettere la oramai consolidata posizione del sistema delle Conferenze all'interno dell'assetto istituzionale italiano riguardante il dialogo tra Governo e Regioni. Tali regioni, infatti, pur acquisendo una qualifica che le differenzia dalle altre, rimangono comunque in una posizione tale da dover fare certamente riferimento alle istanze centrali, ed un loro coinvolgimento all'interno delle Conferenze rimane un canale privilegiato di cui avvalersi nei rapporti con il Governo centrale.

Tuttavia certamente qualcosa cambierà, ed in tale ottica sarebbe consigliabile intervenire più che altro per costituire una via *ad hoc* di dialogo tra le "regioni differenziate" ed il Governo.

Una prima riflessione potrebbe portarci a riprendere il discorso riguardante una possibile riforma del sistema delle Conferenze, con una nuova articolazione che permetta l'inserimento di un nuovo organo cui vengano demandati i compiti di dialogo con tali regioni, ma come abbiamo visto la difficile attuazione di tale strada rende il discorso più che ipotetico.

La strada a mio avviso più concretamente percorribile è un'altra.

Basandoci sulle pre-intese sottoscritte tra il Governo Gentiloni e le Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Veneto nel febbraio del 2018, destinate ad essere cadutate dalle nuove intese con il Governo Lega-Movimento Cinque Stelle, ma comunque affidabili elementi per valutare le posizioni delle parti, sembra che possa essere inserita una clausola volta a limitare temporalmente il riconoscimento e l'attuazione di tale "autonomia differenziata". Dallo stesso testo sembra che il Governo, vista la novità senza precedenti rappresentata dal procedimento in esame, voglia mantenere una posizione privilegiata nel monitoraggio di tale attuazione.

Tale risultato potrebbe essere perseguito attraverso la costituzione di un ufficio *ad hoc*, da collocare proprio in seno al sistema delle Conferenze, che abbia compiti di monitoraggio sull'attuazione dell'articolo 116, III, Costituzione, e che sia deputato a ricevere indicazioni sia da parte statale che da parte regionale, così da valutare concretamente la positività di tali istanze autonomistiche e l'eventuale beneficio sui cittadini e sui rapporti Stato-Regione, nell'ottica di una distribuzione delle competenze più chiara e pacifica.

Sicuramente il punto da cui partire per rendere tale organo equo e rispondente ai fini sottolineati ed al principio di leale collaborazione sarebbe dotarlo di una composizione in egual misura regionale e statale. Si potrebbe poi ipotizzare che il principale referente di tale organo sia proprio la Conferenza Stato-Regioni, organo al quale tale ufficio avrebbe obbligo di

riferire con cadenza periodica sull'andamento dell'attuazione del regionalismo asimmetrico ed al quale sottoporre le eventuali criticità.

Un organo simile, dal quale si potrebbe prendere spunto, è stato sperimentato a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 (*“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*⁶⁴) di attuazione della delega costituzionale sul federalismo fiscale. In particolare tale legge prevedeva all'art. 27, comma VII, che fosse istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, un “tavolo di confronto”⁶⁵ tra il Governo e ciascuna regione a Statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma, con il compito di «assicurare il rispetto delle norme fondamentali della (...) legge e dei principi che da essa derivano». Tale tavolo, pur avendo come unico rappresentante regionale il Presidente della Regione a Statuto speciale o della Provincia autonoma interessata⁶⁶, era dotato di interessanti compiti, quali l'elaborazione di linee guida ed indirizzi, svolgendo dunque sia una attività di vigilanza che consultiva⁶⁷.

Tali soluzioni portano con sé, però, un punto critico non facilmente trascurabile: la collocazione di un organo di controllo e dialogo all'interno del sistema delle Conferenze sembra prestare il fianco ad una mancata rispondenza alle esigenze di trattamento differenziato di ogni regione.

Una seconda strada astrattamente ipotizzabile è quella dell'istituzione, per ogni regione che richieda ed addivenga alla concessione della maggiore autonomia, di una apposita Commissione paritetica Stato-Regione, in linea con quanto già succede per le Regioni a Statuto speciale. Tale soluzione porta con sé una valutazione estremamente positiva, se si considera che il procedimento previsto dall'articolo 116, III, della Costituzione, è un procedimento di negoziazione e confronto che avviene tra lo Stato e la singola Regione e che pertanto necessiterebbe di una soluzione di continuità che permetta un trattamento differenziato tra le diverse regioni protagoniste del processo di attuazione.

⁶⁴ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 103 del 6 maggio 2009.

⁶⁵ Poi istituito tramite D.P.C.M. del 6 agosto 2009, *Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano, in attuazione dell'articolo 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 213 del 14 settembre 2009.

⁶⁶ La composizione di tale organo risulta, in un certo qual modo, sbilanciata a favore della parte statale. Ne sono, infatti, componenti necessari, per parte statale: il Ministro per i rapporti con le regioni (ora Ministro per gli Affari Regionali); il Ministro per le riforme per il federalismo; il Ministro per la semplificazione normativa; il Ministro dell'economia e delle finanze; il Ministro per le politiche europee. Tale considerazione va, tuttavia, letta anche nell'ottica della tecnicità di tale tavolo di confronto, deputato a trattare questioni fiscali. Una riorganizzazione di tale tavolo di confronto parametrata alle esigenze di attuazione del “regionalismo differenziato” potrebbe essere un'interessante via da sperimentare.

⁶⁷ In particolare l'art. 2 del D.P.C.M. del 6 agosto 2009, rubricati *Compiti e funzioni*, prevede che il tavolo di confronto istituito «individua (...) linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli Statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla citata legge n. 42 del 2009 e con i nuovi assetti della finanza pubblica».

Tale esigenza di differenziazione non sarebbe perseguibile nel caso in cui l'organo di cui si parla venisse istituito presso il sistema delle Conferenze, che, per loro natura, sono deputate alla trattazione di interessi diffusi e potrebbero trovare difficoltà nel garantire la necessaria diversità di trattamento tra le regioni protagoniste dell'attuazione, derivante dalla diversità delle materie demandate alla competenza regionale e dalle diverse scelte legislative che potrebbero operare.

Pertanto, sulla scorta di tale considerazione, risulta certamente sensato dare seguito a tale rapporto, che potremmo definire di uno ad uno, attraverso la predisposizione di un organo "personalistico" come una Commissione paritetica, la quale dovrebbe essere incaricata di monitorare l'andamento del procedimento e sarebbe un canale privilegiato e diretto per il confronto delle posizioni statali e regionali.

Se, infatti, nella nostra esperienza, le già esistenti Commissioni paritetiche delle Regioni a Statuto speciale si occupano della redazione della normativa di attuazione degli statuti, tali "nuove" Commissioni paritetiche delle regioni destinatarie dell'attuazione dell'articolo 116, III, Cost., potrebbero essere l'organo congeniale per l'elaborazione della normativa regionale riguardante le "nuove materie" demandate alla competenza regionale, venendo a rappresentare, in un certo qual modo, l'ufficio legislativo in cui trova totale attuazione il principio di leale collaborazione con lo Stato, con la predisposizione dei testi di legge di attuazione da presentare poi alla Giunta ed al Consiglio regionale per l'approvazione.

Un ulteriore elemento a favore di tale soluzione è certamente la composizione, che è, in tali commissioni, in egual misura statale e regionale. Oltretutto i membri, nell'esperienza repubblicana italiana delle Regioni a Statuto Speciale sono esperti di settore, nominati per parte statale dal Governo e per parte regionale da parte del Consiglio regionale, e pertanto astrattamente idonei a rappresentare con cognizione di causa e senza pregiudizi le istanze regionali e statali.

Dal testo delle nuove pre-intese sottoscritte dal Governo con ciascuna delle tre regioni, in data 25 febbraio 2019, il potere di nomina dei componenti delle Commissioni paritetiche risulta essere, al contrario di quanto previsto per le Regioni a Statuto Speciale, per parte statale in capo al Dipartimento per gli Affari Regionali e per parte regionale in capo alla Giunta. Tale circostanza non sembra, a parere di chi scrive, la soluzione migliore. Considerato infatti che nel procedimento ampio spazio viene già assegnato agli esecutivi, sarebbe forse più appropriato seguire la strada già percorsa per le Regioni a Statuto Speciale, con la previsione del potere di nomina in capo al Consiglio regionale dei rappresentanti regionali da designare in Commissione paritetica.

Insomma, i nodi da sciogliere sono diversi, ma la strada, pur potenzialmente impervia, merita di essere attraversata, nella speranza che si crei un canale che sia il più possibile rispondente alle esigenze dei cittadini, con una maggiore autonomia alle Regioni, potenzialmente più idonee a massimizzare l'efficienza delle risorse disponibili in virtù della loro maggiore vicinanza al territorio.

4. Dopo le elezioni del 4 marzo 2018: la strada del regionalismo differenziato è ancora aperta.

Con le elezioni del 4 marzo 2018 abbiamo assistito ad un cambio di *leadership* politica alla guida del paese. Nonostante un iniziale momento di *impasse*, la situazione politica si è definita grazie all'accordo politico tra Movimento Cinque Stelle e Lega, che ha permesso la formazione del Governo oggi in carica.

Se inizialmente potevano essere posti dei dubbi sul proseguimento della strada tracciata dal Governo Gentiloni per l'attuazione dell'articolo 116, III, della Costituzione, questi sono stati presto sciolti. Le due forze politiche hanno infatti da subito espresso la volontà di proseguire nel percorso tracciato dal Governo precedente, portando avanti i progetti iniziati con le tre regioni già menzionate (Lombardia; Veneto ed Emilia-Romagna), tanto da inserire nel "Contratto per il Governo del cambiamento"⁶⁸ delle disposizioni volte a spianare la strada all'attuazione del "regionalismo differenziato".

Si legge infatti nel testo che «sotto il profilo del regionalismo, l'impegno sarà quello di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta. Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali»⁶⁹.

Nonostante la prospettiva del conferimento dell'autonomia, come si legge, sia rimasta viva ed in linea con quanto precedentemente statuito, un cambiamento tuttavia c'è stato: nonostante si fosse giunti alla sottoscrizione di una pre-intesa⁷⁰ con le tre regioni citate, il nuovo Governo ha avviato in estate nuove trattative al fine di riscrivere il progetto di legge da presentare al voto del Parlamento. Si è assistito pertanto ad una nuova fase che ha ampliato il novero delle materie da demandare alla piena autonomia regionale: ben ventitré materie per

⁶⁸ Si riporta qui il link del quotidiano *La Repubblica* da cui è possibile consultare il testo integrale del documento, http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf

⁶⁹ Da *Contratto per il Governo del cambiamento*, par. 20, *Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta*, pag. 35 e ss.

⁷⁰ Si fa riferimento alla già citata pre-intesa del 28 febbraio 2018.

la Regione Veneto; venti per la Regione Lombardia ed infine sedici per la Regione Emilia-Romagna.

Le trattative portate avanti in estate hanno raggiunto risultati concreti nelle prime settimane di ottobre. In particolare il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia ha dichiarato, in data 22 ottobre 2018, di aver depositato in Presidenza del Consiglio dei Ministri un progetto di intesa comprendente tutte e ventitré le materie su cui si era giunti all'accordo in fase di trattativa. Le stesse dichiarazioni sono pervenute anche dal Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana, il quale, in un'intervista al Corriere della Sera⁷¹ ha annunciato la consegna in data 22 ottobre 2018 di una bozza di accordo al Ministro per gli Affari Regionali Erika Stefani.

Entrambi i Presidenti delle regioni, dunque, aspettano in tempi brevi la sottoposizione dell'accordo al Consiglio dei Ministri per la sottoscrizione, ad opera delle parti, dell'Intesa, e la seguente consegna al Parlamento per la trasformazione in legge; la votazione potrà auspicabilmente essere sottoposta all'esame del Parlamento nei prossimi mesi.

A riconfermare l'esistenza di un "fronte compatto", sia da parte del Governo centrale che da parte degli esecutivi regionali, volto a dare concreta attuazione al terzo comma dell'articolo in questione, è stato approvato, in data 18 ottobre 2018, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, un documento intitolato "le Regioni e le nuove sfide del regionalismo"⁷².

Tale documento evidenzia come l'obiettivo sia quello di "riconsiderare la distribuzione delle competenze amministrative e legislative dell'amministrazione statale decentrata a favore di quella territoriale" attraverso l'adozione di "soluzioni specifiche sui temi del governo territoriale, garantendo comunque i principi di unitarietà, di solidarietà e di coesione sociale".

Il documento offre alcuni spunti interessanti, tra cui la centralità del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Governo, Parlamento e Regioni, in ragione del quale viene citata, non a caso, la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016; con tale sentenza la Corte Costituzionale ha statuito che, in tutti i casi in cui il legislatore delegato sia chiamato a riformare degli istituti incidenti su competenze sia statali che regionali tra loro "inestricabilmente connesse", è necessario ricorrere ad un accordo esplicitato in un'intesa e non in un mero parere; intesa che dovrà essere adottata all'interno di una delle sedi del sistema delle conferenze⁷³.

⁷¹ M. Giannattasio, *Corriere della Sera*, 22/10/2018, pag. 11.

⁷² *Le regioni e le nuove sfide del regionalismo*, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, documento approvato nella seduta del 18 ottobre 2018. Il testo integrale del documento è consultabile sul sito www.regioni.it, nella sezione "Conferenze".

⁷³ Per un commento dettagliato sulla sentenza in questione si veda R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2017. Bisogna sottolineare che con tale sentenza il principio di leale collaborazione è stato elevato dal piano amministrativo al piano legislativo, come sostenuto anche da S. Neri, *Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali accordi interistituzionali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019.



Con il richiamo di tale sentenza gli esecutivi regionali intendono ribadire e sottolineare la necessità di valorizzare il sistema delle conferenze quali sedi permanenti di confronto tra obiettivi programmatici di Governo ed obiettivi regionali, migliorando i sistemi di “cooperazione interistituzionale extraparlamentare” oggi esistenti.

Dagli sviluppi fino ad ora concretizzatisi risulta chiara la necessità di seguire con interesse il percorso intrapreso, che potrà portare a sviluppi inediti con risvolti decisivi per l’articolazione dello Stato.

Bisogna sottolineare l’importanza di tale procedimento anche nell’ottica della possibilità che alle tre regioni interessate, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, possano aggiungersene altre. Molte Regioni, tra cui la Campania, la Liguria, la Puglia e l’Umbria, hanno infatti già dimostrato, anche con iniziative formali, il loro interesse nel percorrere la medesima strada e deve ritenersi che il procedimento seguito finora sarà il “precedente” a cui dovranno fare riferimento nella prosecuzione del percorso.

La lettura degli accordi e i primi mesi successivi all’eventuale approvazione degli stessi potranno darci un utile segnale per comprendere quanto questa sia la giusta strada da percorrere per facilitare la governabilità sia statale che regionale.