

DANIELE CODUTI*

Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.**

SOMMARIO: 1. La consultazione degli enti locali nell'art. 116, co. 3, Cost.: considerazioni preliminari. – 2. Gli enti locali interessati. – 3. L'ente deputato a svolgere la consultazione degli enti locali. – 4. Il momento della consultazione. – 5. Le modalità della consultazione. – 6. L'efficacia della consultazione. – 7. Rilievi conclusivi tra differenze organizzative e differenziazione delle competenze.

1. La consultazione degli enti locali nell'art. 116, co. 3, Cost.: considerazioni preliminari

L'ultimo comma dell'art. 116 Cost. vigente, nel testo conseguente alla riforma operata dalla l. cost. 3/2001, consente alle Regioni ordinarie¹ di ampliare il proprio ambito di autonomia, prevedendo: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». Si tratta di una disposizione costituzionale foriera di dubbi, che – per quanto interessa in questa sede – prevede espressamente la necessità di “sentire” gli enti locali².

Questa sintetica previsione, apparentemente imperativa, si presta – a sua volta – ad essere variamente interpretata³, giacché è controverso quantomeno: quali enti locali debbano essere

* Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Foggia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si tratta dell'opinione prevalente in dottrina e che, sinora, ha trovato conferma nei tentativi di concretizzare quanto disposto dall'art. 116, co. 3, Cost. operati dalle sole Regioni ordinarie; tuttavia, non mancano le voci discordanti: si v., ad es., D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, pp. 419 ss., e ID., *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2, pp. 221 ss., R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, pp. 646 ss., nonché A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 5, pp. 80 ss., e ID., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 3, pp. 11 ss.

² Merita di essere osservato che il tentativo di riforma costituzionale bocciato dal referendum del 2016 (d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura), pur ipotizzando una parziale revisione dell'art. 116 Cost., non modificava il riferimento agli enti locali in esso contenuto.

³ Secondo E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 3, p. 2, «espressioni quali “sentiti gli enti locali” o “su iniziativa della Regione interessata” sembrano essere state concepite con il preciso intento di generare dubbi interpretativi».

“sentiti”; da chi; in quale fase del procedimento; in che modo; quale sia il “valore” di tale consultazione. Su queste incertezze interpretative ci si soffermerà nelle prossime pagine.

2. Gli enti locali interessati

Iniziando dal primo dei dubbi elencati, è agevole sostenere che gli enti locali da consultare siano sicuramente quelli citati dall’art. 114 Cost.: Comuni, Province e Città metropolitane⁴. Invero, il coinvolgimento di tali enti nel procedimento che potrebbe condurre all’attribuzione di nuove forme di autonomia alle Regioni sembra necessario non solo alla luce dell’art. 114 Cost., che pone gli enti citati tra quelli che costituiscono la Repubblica, ma anche sulla scorta dell’art. 118 Cost. Infatti, poiché la differenziazione dovrebbe comportare anche la riallocazione di nuove funzioni amministrative⁵ e l’art. 118 Cost. valorizza il ruolo del Comune e degli altri enti locali costituzionalmente necessari nell’esercizio di tali funzioni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il ruolo degli enti locali della Regione “differenziata” sembra centrale⁶; di conseguenza, coinvolgere Comuni, Province e Città metropolitane nel percorso che conduce alla differenziazione e poi nella sua attuazione appare necessario per valutare quali siano le ulteriori forme e condizioni di autonomia da richiedere, chi dovrà esercitarle una volta ottenute, come e con quali risorse.

Questa soluzione, tuttavia, non risolve completamente il dubbio relativo agli enti locali da coinvolgere, giacché, nella Regione possono essere previsti altri enti locali territoriali, come le Comunità montane, isolate o di arcipelago, oppure le Unioni di Comuni. Si tratta di enti costituzionalmente non necessari, ma che potrebbero comunque essere chiamati a esercitare talune delle funzioni amministrative riallocate al termine dell’*iter* contemplato dall’art. 116, co. 3, Cost., sicché, il loro coinvolgimento non sembra costituzionalmente imposto, ma potrebbe essere comunque utile od opportuno in considerazione dell’articolazione territoriale della Regione e delle caratteristiche del raccordo endoregionale.

Infine, va anche considerata la possibilità che – oltre agli enti locali territoriali – si coinvolgano le autonomie sociali⁷. Questa ipotesi non pare desumibile dall’art. 116 Cost., che

⁴ In questo senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, pp. 169-170, che, pur ammettendo la possibilità di trovare una diversa traduzione positiva o empirica all’espressione “enti locali” contenuta nell’art. 116, co. 3, Cost., ritiene «[d]a evitare (...) le soluzioni dirette a allargare a dismisura i soggetti da coinvolgere nella fase della consultazione».

⁵ D’altronde, come osserva F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l’ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 442, la stessa previsione di una consultazione degli enti locali nel procedimento di differenziazione rappresenta un «indice sintomatico (...) che il regionalismo differenziato ben può incidere anche sull’assetto delle funzioni amministrative».

⁶ Come osserva S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull’autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 19, p. 10, «[è] la capacità amministrativa delle autonomie locali a renderle cruciali nell’autonomia per la differenziazione: l’azione dei governi locali è imprescindibile per attuare la normativa differenziata in maniera efficace».

⁷ Favorevole al coinvolgimento di autonomie funzionali, categorie economiche, forze sindacali, enti di ricerca e persino degli enti maggiormente rappresentativi del Terzo settore, R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell’art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Diritti fondamentali*, 2019, n. 2, p. 14. Si v. anche M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo “differenziato”. Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 3, p. 6, secondo cui «[r]isulta peraltro opportuno il coinvolgimento anche delle rappresentanze degli enti locali non territoriali, in modo da acquisire il punto di vista degli *stakeholders*, delle diverse forze economico-sociali che

fa riferimento agli enti locali, sebbene un appiglio possa rinvenirsi nel co. 4 dell'art. 118 Cost., secondo il quale: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». La possibile valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, tuttavia, non pare sufficiente a imporre un obbligo di consultazione delle autonomie sociali nel procedimento di differenziazione, ma sembrerebbe lasciare ogni valutazione in merito alla Regione interessata⁸, che potrà decidere anche considerando l'ampiezza con la quale ha valorizzato o intende valorizzare l'autonoma iniziativa dei cittadini.

Concludendo sul punto, si può ipotizzare che gli enti locali da consultare necessariamente siano quelli elencati dall'art. 114 Cost., ma il novero degli enti sentiti potrebbe variare caso per caso, tenendo in considerazione sia l'articolazione territoriale di ciascuna Regione, sia gli oggetti della specifica ipotesi di differenziazione, che potrebbero comportare il coinvolgimento di taluni enti e non di altri⁹.

3. L'ente deputato a svolgere la consultazione degli enti locali

Come si è visto, il dubbio relativo all'individuazione degli enti locali da coinvolgere nel procedimento di differenziazione sembra debba risolversi nel senso che gli enti locali costituzionalmente necessari “debbono” essere sentiti, mentre gli altri enti locali e le autonomie funzionali “possano” essere sentiti sulla scorta delle caratteristiche di ciascuna Regione. Seguendo questa soluzione, la Regione che eserciti l'iniziativa di cui all'art. 116, co. 3, Cost. avrebbe anche il compito di decidere quali soggetti “sentire” oltre agli enti locali elencati nell'art. 114 Cost.; in tal modo, la differenziazione delle funzioni terrebbe altresì conto della differenziazione degli assetti organizzativi interni alle Regioni. Nondimeno, tale conclusione dipende dalla soluzione di un secondo dubbio interpretativo tra quelli elencati poco sopra, ovvero, quello relativo a “chi” deve sentire gli enti locali, in quanto la formulazione poco perspicua dell'art. 116 Cost. ha fatto sorgere anche il dubbio sull'ente deputato a svolgere la consultazione: la Regione interessata, lo Stato o entrambi¹⁰.

Invero questo dubbio deriva non solo dalla formulazione letterale dell'art. 116 Cost., bensì anche dalle dinamiche di raccordo tra centro e periferia, giacché, nell'ordinamento italiano, i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali basati sul modello seriale sono affiancati da quelli rispondenti al modello triangolare, che garantiscono un dialogo diretto ma autonomo tra

compongono la comunità territoriale di riferimento», nonché L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3, p. 583.

⁸ Si tratterebbe di una consultazione opportuna, ma non costituzionalmente imposta, come osserva M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 6, p. 20.

⁹ In questo senso, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, pp. 1164-1166, nt. 24.

¹⁰ Secondo S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2018, n. 2, pp. 12-13, «[il] “sentiti gli enti locali” andrebbe (...) riferito sia allo Stato quanto alla Regione e questo per due ordini di motivi: il primo risiede nella possibilità per gli stessi enti locali di prendere parte alle trattative con lo Stato e la Regione, in modo da poter essere consultati in un momento procedimentale più avanzato e sulla base delle osservazioni che lo stesso Stato ha espresso dopo la proposta regionale. In secondo luogo questo permetterebbe agli stessi enti locali una garanzia maggiore soprattutto nei confronti delle Regioni in vista del rispetto dell'articolo 118 sul riparto delle funzioni amministrative».

Stato e Regioni, Stato ed enti locali, Regioni ed enti locali; invero, tale sistema alimenta la tendenza degli enti locali a cercare un dialogo diretto con lo Stato, anziché farsi rappresentare dalla Regione, come l'articolazione del sistema delle conferenze pare confermare, vista la previsione di una Conferenza Stato-Regioni, di una Conferenza Stato-Città e autonomie locali e di una Conferenza unificata, necessaria a ricomporre sedi di dialogo altrimenti separate. In un contesto siffatto, non sorprende che anche nell'eventuale percorso di differenziazione si ipotizzi un confronto diretto tra Stato ed enti locali, che tuteli dai rischi di quello che viene sovente definito centralismo regionale¹¹. Si tratta di una questione che merita di essere meglio approfondita.

Nel procedimento volto a concretizzare il regionalismo differenziato, un ruolo dello Stato nel dialogo con gli enti locali non appare da escludere, ma esso deve essere inserito in seno alla dinamica della differenziazione, che comporta un diverso riparto delle competenze tra le Regioni sulla scorta delle differenti caratteristiche di ciascuna di esse, ivi compresa la sua articolazione territoriale e i raccordi endoregionali. In una dinamica con tali caratteri, sembra inevitabile che anche il ruolo degli enti locali possa essere – almeno in parte – differente da Regione a Regione, con la conseguenza che la consultazione di tali enti debba essere svolta da ciascuna Regione, in quanto l'eventuale attività di consultazione operata dallo Stato sarebbe inevitabilmente volta a rapportarsi con gli enti locali rappresentati su base nazionale, anziché con i soli enti stanziati in una singola Regione. Inoltre, gli enti locali sarebbero presumibilmente destinati a esercitare (quantomeno) una parte delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che la singola Regione “differenziata” potrebbe vedersi attribuite, sicché, il confronto endoregionale sin dalle prime fasi del procedimento di differenziazione risulterebbe prodromico all'individuazione delle ulteriori forme di autonomia da chiedere allo Stato, nonché a sviluppare un percorso di condivisione tra i livelli territoriali rappresentati nella Regione destinato a continuare nella successiva fase di esercizio delle “nuove” attribuzioni.

Dunque, l'espressione “sentiti gli enti locali” andrebbe intesa come la necessaria consultazione di essi da parte della Regione interessata a proporre l'iniziativa di cui all'art. 116, co. 3, Cost.; ciò, tuttavia, non esclude un ruolo dello Stato.

A quest'ultimo, infatti, sembra necessario riconoscere quantomeno un ruolo di controllo sul rispetto da parte della Regione delle esigenze di consultazione con gli enti locali, che potrebbe essere esercitato da organi diversi, in fasi diverse. Infatti, laddove la Regione dovesse eludere l'obbligo di consultazione in questione: il Governo potrebbe rifiutare di stipulare l'intesa con la Regione; il Parlamento potrebbe non approvare il disegno di legge di differenziazione¹²; il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare il potere di rinvio *ex art.*

¹¹ Si v., ad es., G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Jus*, 2005, part. p. 450, nonché E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, 2004, part. p. 306.

¹² Ma, al riguardo, si v. le osservazioni critiche di A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4, p. 331, sulla tenuta di queste due garanzie, che potrebbero essere condizionate dai “numeri della politica”, ovvero dalle esigenze di tenuta delle maggioranze parlamentari.

74 Cost. nella fase di promulgazione di tale legge; la Corte costituzionale potrebbe dichiararla incostituzionale in un eventuale giudizio di legittimità costituzionale¹³.

Peraltro, oltre a tale funzione di controllo, non è da escludere una vera e propria attività di consultazione degli enti locali da parte dello Stato, sebbene secondo modalità e ambiti più coerenti con il suo ruolo. In effetti, un confronto tra lo Stato e gli enti locali potrebbe essere utile non tanto con riferimento alle singole proposte di differenziazione, bensì in generale per comprendere insieme a tali enti, da un lato, quante e quali nuove funzioni potrebbero essere in grado di esercitare, così da consentire allo Stato di definire dei limiti di massima agli ambiti della differenziazione; dall'altro, quante e quali risorse potrebbero essere necessarie per permettere a tali enti un esercizio adeguato delle medesime funzioni e, dunque, avere degli elementi utili a determinare dei criteri per il trasferimento delle risorse alle Regioni che dovessero accedere alla differenziazione. Infine, il confronto dello Stato con gli enti locali sembrerebbe opportuno anche per valutare quale riorganizzazione dell'apparato amministrativo potrebbe conseguire alla differenziazione di parte del territorio nazionale, così da evitare sia sovrapposizioni tra apparati burocratici statali, regionali e degli enti locali sia l'eventuale aumento della spesa pubblica.

4. Il momento della consultazione

Individuati gli enti coinvolti nella consultazione e gli scopi di essa, occorre comprendere quando occorra sentire gli enti locali, considerato che il silenzio della Costituzione anche su questo aspetto lascia aperta la porta a soluzioni diverse.

Come si è detto¹⁴, gli enti locali dovrebbero essere sentiti innanzitutto dalla Regione che intende attivare l'*iter* contemplato dell'art. 116 Cost. Presumibilmente, quest'ultima dovrebbe sentire i "suoi" enti locali nella fase preliminare del procedimento¹⁵, in modo da definire quali siano le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da richiedere allo Stato e le conseguenti risorse finanziarie, anche in virtù delle caratteristiche e delle esigenze emerse dalla consultazione con gli enti locali; così intesa, la consultazione degli enti locali dovrebbe avere luogo prima che la Regione inizi il confronto con lo Stato¹⁶. Peraltro, non sembra che la consultazione degli enti locali da parte della Regione possa limitarsi a tale fase, giacché sembrerebbe opportuno coinvolgere nuovamente gli enti locali dopo aver raggiunto un

¹³ Parlano di «vizio procedimentale che si riverbererebbe anche sulla legittimità costituzionale dell'atto legislativo conclusivo» E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 2011, n. 1, p. 220 (si v. anche p. 233). Si v. altresì V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum costituzionale*, 31 maggio 2018, p. 8, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, 2019, n. 3, p. 606, M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 19, e G. CHIARA, *Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*, in *Forum costituzionale*, 6 luglio 2019, p. 13.

¹⁴ Cfr. *supra*, par. 3.

¹⁵ In questo senso G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2018, n. 2, pp. 21-22.

¹⁶ In tal senso anche lo schema di disegno di legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. approvato dal Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2007, art. 2.

accordo di massima con il Governo, ma prima di stipulare l'intesa¹⁷, in modo da ottenere ulteriori elementi di valutazione da parte degli enti che saranno deputati a gestire (almeno in parte) le nuove funzioni.

Il coinvolgimento degli enti locali nell'esercizio di parte delle funzioni che la Regione dovesse ottenere al termine del procedimento di differenziazione induce a riflettere ulteriormente sul confronto tra Regione ed enti locali, poiché esso dovrebbe continuare sia nella fase di attuazione delle previsioni contenute dall'eventuale legge statale di differenziazione – che, quindi, coinvolgerebbe innanzitutto la Regione e lo Stato –, sia nella successiva fase di riparto delle funzioni e delle risorse tra la Regione e gli enti locali, che, dunque, si svolgerebbe in una dinamica interamente endoregionale. In tale ultima ipotesi, infatti, occorrerebbe altresì riorganizzare l'amministrazione regionale e quella degli enti locali¹⁸ e potenziare il coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo, operazioni il cui svolgimento richiederebbe un adeguato confronto tra la Regione e gli enti locali.

Diverso è il caso delle consultazioni eventualmente svolte dallo Stato. Come si è detto, oltre a una funzione di controllo sul rispetto degli obblighi di consultazione da parte della Regione, lo Stato potrebbe anche “sentire” gli enti locali per acquisire elementi utili a definire i confini delle funzioni e delle risorse che potrebbero essere oggetto delle richieste di differenziazione avanzate da ciascuna Regione. Tale attività, tuttavia, non riguarderebbe presumibilmente la singola proposta di attivazione del procedimento previsto dall'art. 116 Cost., bensì in generale il fenomeno del regionalismo differenziato, sicché dovrebbe svolgersi in un momento del tutto antecedente alla presentazione delle proposte regionali, anche perché l'esito del confronto tra Stato ed enti locali potrebbe fornire degli elementi utili altresì alle Regioni interessate ad attivare il procedimento in questione.

5. Le modalità della consultazione

Un ulteriore profilo controverso riguarda le modalità attraverso cui “sentire” gli enti locali.

Per quanto riguarda le consultazioni tra Regione ed enti locali, sembrerebbe in primo luogo da escludere che essa possa essere soddisfatta con lo svolgimento di un *referendum* popolare¹⁹. In tal senso pare deporre innanzitutto il dato letterale. L'art. 116 Cost. non utilizza i termini “popolazione” o “popolazioni” – cui pure la Costituzione fa riferimento in taluni casi²⁰, in particolare quando esse devono essere “sentite” o consultate tramite *referendum* –, bensì l'espressione “enti locali”, che, in Costituzione è utilizzata per fare riferimento agli enti territoriali esponenziali delle comunità insediate sul territorio e si ritrova solo nell'art.

¹⁷ L'opinione secondo cui gli enti locali vadano coinvolti prima di stipulare l'intesa tra Regione e Stato è piuttosto diffusa in dottrina: cfr., ad es., A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., pp. 171-172.

¹⁸ In tal senso anche R. CARIDA, *Notazioni*, cit., p. 11.

¹⁹ In proposito, si v. anche G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari”*, cit., pp. 22-23.

²⁰ Cfr. artt. 56, 57, 132 e 133 Cost., IV e XI disp. trans. fin. Cost.

116, co. 3, Cost. e nell'art. 123, co. 4, Cost.,²¹ che fa riferimento al Consiglio delle autonomie locali «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali»²².

Dal punto di vista sostanziale, inoltre, poiché tale consultazione dovrebbe consentire di definire le funzioni da chiedere sulla scorta dell'art. 116, co. 3, Cost. e le modalità attraverso cui esercitarle una volta attribuite, essa dovrebbe coinvolgere direttamente gli enti locali, che tali funzioni (almeno in parte) dovrebbero esercitare.

Pertanto, i *referendum* popolari tenutisi nelle Regioni Veneto e Lombardia in occasione dell'attivazione delle proposte di differenziazione, pur essendo legittimi (ma non necessari)²³, non sembrano in alcun modo poter essere considerati una sorta di surrogato della necessaria consultazione degli enti locali. Al contrario, lo svolgimento di tali *referendum* rischia di ridimensionare sia il rilievo della consultazione degli enti locali sia il loro ruolo come enti idonei a rappresentare la volontà delle comunità insediate sui propri territori²⁴.

Gli enti locali, dunque, dovrebbero essere direttamente coinvolti nell'*iter* deputato ad attivare la differenziazione²⁵, sebbene resti dubbio il modo in cui procedere, poiché la consultazione di ogni singolo ente locale insediato nella Regione pare difficilmente realizzabile ove si consideri, in particolare, l'elevato numero di Comuni italiani²⁶ e la possibilità che essi debbano essere sentiti più volte nell'arco del procedimento di differenziazione²⁷.

La soluzione maggiormente praticabile sembrerebbe quella di ricorrere agli organi di consultazione tra Regione ed enti locali già istituiti in ciascuna Regione e, preferibilmente, ai Consigli delle autonomie locali, che l'art. 123, co. 4, Cost. prevede come organi che ogni

²¹ Oltre che nella VIII disp. trans. fin. Cost.

²² Il dato letterale è messo in particolare evidenza da E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo*, cit., pp. 213 ss., i quali osservano altresì che l'espressione «sentita la stessa Regione», contenuta nell'art. 133, co. 1, Cost. sia in qualche modo speculare a quella di cui all'art. 116, co. 3, Cost. (pp. 214-215).

²³ Cfr. C. cost., sent. 118/2015, sulla quale 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 *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, n. 3, pp. 939 ss., F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 3, pp. 759 ss., D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, n. 5-6, pp. 1141 ss., e 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*, 2015, n. 20, pp. 1 ss. Si v. altresì R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Le Regioni*, 2016, n. 2, pp. 221 ss., M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3, pp. 1 ss., A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 20, pp. 2 ss., O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 1, pp. 2 ss., e G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, *ivi*, 2019, n. 2, pp. 2 ss.

²⁴ Osservazioni analoghe in C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 7, p. 323, e ID., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, *ivi*, 2018, n. 18, p. 7.

²⁵ A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 170, nt. 96, peraltro, non esclude che gli enti locali possano adottare forme di consultazione della popolazione residente sulle ipotesi di differenziazione. In tale senso si v. anche N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettiva alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 56, e L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, *ivi*, p. 177.

²⁶ Secondo i dati Istat del 2019, le Regioni con il minor numero di Comuni sono la Valle d'Aosta (74) e l'Umbria (92), seguite da Basilicata (131) e Molise (136).

²⁷ Come si è ipotizzato *supra*, par. 4.

statuto ordinario deve necessariamente contemplare²⁸. Questa soluzione parrebbe coerente sia con l'innovazione contenuta nella disposizione costituzionale novellata dalla l. cost. 3/2001 e con il ruolo di consultazione tra Regioni ed enti locali che all'organo viene riconosciuto, sia con una lettura sistematica delle modifiche introdotte dalla medesima legge costituzionale. Infatti, sembrerebbe logico ritenere che la consultazione contemplata da una disposizione introdotta in Costituzione con la l. cost. 3/2001 coinvolga l'organo che la medesima legge costituzionale ha previsto per garantire la consultazione tra Regione ed enti locali.

Siffatta conclusione pare avvalorata dalla considerazione che uno dei compiti connotati all'organo sembrerebbe proprio quello di confrontarsi con la Regione laddove occorra allocare le funzioni amministrative in capo agli enti locali e, poiché la differenziazione dovrebbe comportare l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che, in ultima istanza, dovrebbero condurre a riallocare alcune funzioni amministrative in seno alla Regione e alle articolazioni territoriali presenti al suo interno, il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali sembrerebbe quasi consequenziale. A rafforzare ulteriormente il potenziale rilievo dell'organo di raccordo tra Regione ed enti locali contribuisce anche la possibilità che l'iniziativa regionale di attivare la procedura contemplata dall'art. 116, co. 3, Cost. sia addirittura "stimolata" dal medesimo Consiglio delle autonomie locali²⁹, manifestando un interesse degli enti locali per l'esercizio di talune funzioni amministrative.

Tuttavia, tale soluzione non può essere adottata in tutte le Regioni ordinarie, giacché, il Consiglio delle autonomie locali, pur configurandosi come un organo necessario ai sensi dell'art. 123, co. 4, Cost. e sebbene previsto in tutti i nuovi statuti ordinari, non è stato effettivamente istituito in tutte le Regioni³⁰. Inoltre, l'organo pare da qualche tempo attraversare una fase di crisi³¹, come conferma sia la mancata istituzione in alcune Regioni, sia la circostanza che, anche laddove istituito, non sempre venga adeguatamente valorizzato,

²⁸ Nettamente favorevoli al coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali nel procedimento di differenziazione E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo*, cit., part. pp. 213 ss., e F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum costituzionale*, 6 novembre 2018, pp. 6-7. Si v. anche S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 667, O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto @ Storia*, 2017, Quaderno n. 15, par. 6, e R. CARIDA, *Notazioni*, cit., p. 17. Il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito, era previsto anche dal già citato schema di disegno di legge di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. approvato dal Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2007, art. 2; in caso di mancata istituzione, la previa consultazione degli enti locali sarebbe dovuta avvenire «secondo modalità e forme determinate dallo statuto medesimo o da apposita legge regionale, che possono prevedere, a tal fine, l'acquisizione del parere delle associazioni rappresentative a livello regionale dei comuni e delle province». Peraltro, secondo M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 20, la consultazione svolta esclusivamente attraverso il Consiglio delle autonomie locali sarebbe riduttiva e non soddisferebbe il requisito richiesto dall'art. 116, co. 3, Cost., che non rinvia all'art. 123, co. 4, Cost.

²⁹ Parla di possibile proposta di tale organo alla Giunta regionale S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, 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 *Federalismi.it*, 2003, n. 13, p. 12.

³⁰ È il caso, ad es., della Regione Puglia.

³¹ Sul punto, si v. F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus-Online*, 2017, n. 3, pp. 178 ss., E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 5, pp. 2 ss., e, sia consentito, D. CODUTI, *L'incerto futuro dei Consigli delle autonomie locali*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, n. 2, pp. 443 ss.

preferendosi ricorrere a modalità di dialogo endoregionale alternative, come è accaduto proprio in occasione dell'attivazione dei procedimenti di differenziazione da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Infine, richiedere un meccanismo di consultazione analogo per tutte le Regioni in seno al procedimento di differenziazione può forse apparire un controsenso, poiché potrebbe essere più coerente consentire a ciascuna Regione di ricorrere alle forme di consultazione più rispondenti alle proprie peculiarità³². Pertanto, sebbene la consultazione attraverso il Consiglio delle autonomie locali appaia la soluzione per certi versi più logica, anche perché aderente alle previsioni costituzionali, essa non può essere considerata l'unica.

In alternativa al coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali, è possibile che le Regioni si avvalgano degli organi di consultazione e di concertazione istituiti nelle Regioni già prima della riforma dell'art. 123 Cost. ad opera della l. cost. 3/2001 e in talune Regioni ancora funzionanti – come le conferenze tra Regione ed enti locali³³ – oppure si confrontino con le associazioni regionali maggiormente rappresentative degli enti locali secondo modalità da decidere Regione per Regione.

Come si è accennato poco sopra, particolarmente significativo della sottovalutazione del ruolo del Consiglio delle autonomie locali (non solo) in seno al percorso di differenziazione appaiono le scelte delle tre Regioni che da ultimo hanno attivato tale *iter*, giacché tutte hanno consultato gli enti locali, secondo modalità e tempi diversi, ma sempre senza coinvolgere l'organo previsto dall'art. 123 Cost.³⁴. Ciò, peraltro, appare per certi versi coerente con il concetto di differenziazione, perché, da un lato, si sono valorizzate modalità differenti di consultazione con gli enti locali da Regione a Regione, presumibilmente tenendo in considerazione le peculiari caratteristiche del raccordo endoregionale nei diversi casi; da un altro lato, si è contribuito a ridimensionare il rilievo di una forma di raccordo interno alle Regioni ordinarie uniforme e “imposta” dall'alto³⁵, che non ha avuto l'efficacia auspicata e che sembra anzi sempre meno valorizzata.

Peraltro, la scelta delle modalità di consultazione degli enti locali è destinata a incidere sia sul novero degli enti da consultare – in virtù degli enti rappresentati nella sede della consultazione (si pensi, ad esempio, alla rappresentanza delle Unioni di Comuni³⁶, delle Comunità montane³⁷ o delle associazioni rappresentative degli enti locali³⁸ in alcuni Consigli delle autonomie locali) – sia sugli organi coinvolti, giacché – sulla scorta delle modalità seguite

³² In tal senso A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo Quaderni*, 2010, n. 2, p. 292.

³³ È il caso, ad es., della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali piemontese, che convive con il Consiglio delle autonomie locali: cfr. l. reg. Piemonte 30/2006.

³⁴ La sintetica ricostruzione di tali modalità può essere letta in C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione*, cit., pp. 323-324, e ID., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo*, cit., pp. 7-8. Si v. anche la ricostruzione dei precedenti tentativi di concretizzazione del regionalismo differenziato in L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, n. 2, pp. 199 ss.

³⁵ Sebbene la novella costituzionale che ha portato ad aggiungere il co. 4 all'art. 123 Cost. sia stata il frutto della pressione degli esponenti delle autonomie locali.

³⁶ Cfr., ad es., l. reg. Toscana 36/2000, art. 1, co. 2, lett. f.

³⁷ Cfr., ad es., l. reg. Puglia 29/2006, art. 2, co. 1.

³⁸ Cfr., ad es., l. reg. Lombardia 22/2009, art. 2, co. 2, lett. c, d, e.

– le consultazioni potrebbero valorizzare il ruolo degli Esecutivi locali e regionale, oppure delle Assemblee rappresentative dei diversi livelli territoriali di governo.

Per quanto riguarda l'eventuale consultazione da parte dello Stato, che, come si è detto, dovrebbe avere scopi diversi da quelli della consultazione endoregionale, è ipotizzabile che essa avvenga attraverso il sistema delle conferenze e, in particolare, nel confronto in seno alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nonché, in maniera più informale, attraverso le associazioni nazionali rappresentative di tali enti³⁹. D'altronde, l'assenza di un ramo del Parlamento rappresentativo delle autonomie che costituiscono la Repubblica e la mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di esse ai sensi dell'art. 11, l. cost. 3/2001⁴⁰ devono far propendere per la valorizzazione di altre modalità di confronto tra Stato e Regioni, che, oltre a svolgersi prima della fase più propriamente parlamentare, sono destinate a valorizzare la centralità del Governo all'interno delle dinamiche di raccordo territoriale.

È appena il caso di accennare che, in caso di successo delle proposte di differenziazione, sia l'approvazione delle norme di attuazione della legge di differenziazione, sia la successiva fase di concretizzazione dovrebbero essere sottoposte a un costante monitoraggio che dovrebbe coinvolgere tutti i livelli territoriali di governo, sia per gestire e coordinare il trasferimento delle funzioni e il riordino degli apparati burocratico-amministrativi, sia perché lo Stato, in particolare, dovrebbe vigilare sul rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁴¹.

6. L'efficacia della consultazione

Un'ultima questione da affrontare in merito alla consultazione degli enti locali è quella relativa alla sua valenza, poiché il rischio è che essa venga considerata come un mero passaggio procedurale da adempiere per la correttezza formale del procedimento, ma senza un effettivo coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali⁴².

Iniziando dalla consultazione tra la Regione e gli enti locali, questa dovrebbe essere considerata obbligatoria, poiché rappresenta un vincolo di carattere procedurale in seno

³⁹ Tuttavia, A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 2, p. 7, osserva che tali associazioni non sono state affatto attive nel dibattito sul regionalismo differenziato.

⁴⁰ Anche se il *Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali*, approvato nella seduta del 13 dicembre 2017, consente la consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), nonché di rappresentanti degli enti territoriali, precisando, peraltro, che tale disciplina è adottata nelle more dell'attuazione della disposizione costituzionale citata nel testo (art. 1). In proposito si rinvia a B. GUASTAFERRO, *Il Regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, pp. 447 ss., la quale accenna anche alla fase di attuazione regionalismo differenziato (p. 449).

⁴¹ Un'esigenza manifestata anche dalle associazioni rappresentative degli enti locali: cfr. ANCI, UPI, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, Roma, 5 luglio 2018, part. pp. 3 ss. non num.

⁴² Una preoccupazione analoga è espressa da F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 698, nt. 14.

all'*iter* volto a condurre all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, co. 3, Cost.; pertanto, la mancata consultazione degli enti locali dovrebbe configurare un vizio della procedura che potrebbe inficiare la legittimità costituzionale della conseguente legge di differenziazione⁴³.

Più problematico risulta valutare quali effetti debbano conseguire da tale consultazione e, in particolare, se essi debbano considerarsi vincolanti o meno, giacché su tale aspetto possono incidere molteplici elementi, quali le modalità della consultazione (coinvolgimento del Cal, di altri organi o delle associazioni rappresentative degli enti locali), nonché le fonti che tale attività disciplinano (Costituzione, legge statale, statuto regionale ordinario, legge regionale).

Partendo dalla Costituzione, si può osservare che essa non preveda che l'esito della consultazione con gli enti locali sia vincolante, anzi, l'utilizzo nell'art. 116, co. 3, Cost. del termine "sentiti" parrebbe deporre nel senso di un parere obbligatorio, ma non vincolante⁴⁴.

Un ausilio nella soluzione (anche) di questo dubbio interpretativo potrebbe essere offerto da una legge statale di attuazione della disposizione costituzionale, ma una legge del genere non è stata ancora approvata⁴⁵, né, per vero, la sua approvazione è ritenuta unanimemente necessaria⁴⁶.

Quanto allo statuto ordinario, questo può prevedere le modalità della consultazione degli enti locali con specifico riferimento alle esigenze del procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost.⁴⁷, oppure laddove disciplina il funzionamento del Consiglio delle autonomie locali. Lo statuto può senza dubbio contenere previsioni procedurali che si impongono agli organi di governo della Regione, ma pare da escludere che queste possano giungere a impedire a tali organi di esercitare le funzioni loro attribuite dalla Costituzione. Pertanto, sembra più probabile che lo statuto possa contemplare delle misure che aggravino l'*iter* decisionale del Consiglio e della Giunta regionale laddove gli enti locali si esprimano in tutto o in parte contro la proposta di differenziazione, senza tuttavia impedire ad essi di adottare le relative decisioni.

Occorre ritenere, inoltre, che, se lo statuto ordinario non può prevedere che l'effetto della consultazione degli enti locali sia considerato vincolante, a maggior ragione tale possibilità non dovrebbe essere nella disponibilità della legge regionale.

⁴³ Come si è visto *supra*, par. 3.

⁴⁴ In questo senso anche E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo*, cit., p. 234; si v. altresì L. VANDELLI, *Il regionalismo*, cit., p. 583.

⁴⁵ Da ultimo, si v. la bozza di legge quadro proposta dal ministro per gli affari regionali del Governo Conte II, Francesco Boccia, sulla quale L.A. MAZZAROLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 21, pp. 2 ss.

⁴⁶ Appare utile, in proposito, rinviare a A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi*, cit., part. pp. 292-293, che fa riferimento sia a una "legge-modello" statale sia a "leggi-modello" regionali, nonché a S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 3, part. pp. 4 ss.

⁴⁷ Lo statuto della Regione Lombardia rimette al Consiglio regionale il compito di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato» (art. 14, co. 3, lett. g). Un cenno alla possibilità offerta dall'art. 116, co. 3, Cost. si riscontra nelle norme transitorie e finali dello statuto della Regione Calabria (art. 59), ma senza alcuna specificazione procedurale.

Nondimeno, se un'efficacia vincolante dell'esito della consultazione con gli enti locali dal punto di vista giuridico appare da escludere⁴⁸, non può sottovalutarsene il rilievo politico⁴⁹, sia perché essa proviene da enti esponenziali degli interessi delle comunità insediate sul territorio, sia perché promana dai medesimi enti cui spetterebbe il compito di esercitare nuove funzioni – raccordandosi con la Regione – laddove la differenziazione si concretizzasse e ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovessero essere attribuite alla Regione. Peraltro, la capacità degli enti locali di influenzare politicamente le decisioni regionali in materia di differenziazione potrebbe essere diversa da Regione a Regione, in quanto essa può dipendere anche dal rapporto tra ciascuna Regione e gli enti locali, oppure dal rilievo di alcuni di essi (come le grandi città) all'interno della Regione⁵⁰, sebbene non sembri che gli enti locali siano stati particolarmente incisivi nei tentativi di concretizzazione dell'art. 116, co. 3, Cost. sinora attivati, neanche laddove siano presenti grandi aree metropolitane⁵¹.

D'altronde, non può escludersi che l'eventuale posizione negativa – in tutto o in parte – degli enti locali sulla proposta di differenziazione avanzata dalla Regione possa incidere sulle decisioni dello Stato, che potrebbe rigettare l'intesa o proporre delle modifiche che tengano conto delle obiezioni sollevate dagli enti locali. In tale ipotesi, se, per un verso, si confermerebbe il ruolo di controllo dello Stato in seno al procedimento di differenziazione, per altro verso, si rafforzerebbe il legame diretto tra Stato ed enti locali a tutto detrimento del dialogo endoregionale.

Tale funzione di controllo potrebbe essere altresì valorizzata dalle eventuali consultazioni svolte dallo Stato attraverso la Conferenza unificata, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali o le associazioni nazionali rappresentative degli enti locali, sebbene anche in tale caso debba essere escluso ogni carattere giuridicamente vincolante delle relative risultanze nei confronti dello Stato.

⁴⁸ Nettamente, in tale senso, F. BENELLI, *Art. 116*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione Crisafulli-Paladin*, 2ª ed., Padova, 2008, p. 1043. Si tratta comunque di una posizione piuttosto diffusa in dottrina: si v., ad es., G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, p. 17, A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 19, p. 12, e C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 3, p. 9, nt. 19.

⁴⁹ Il rilievo politico della consultazione per la Regione e per lo Stato è evidenziato anche da A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 172; secondo R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4, p. 273, «[o]ve si dovesse arrivare a un parere negativo, è chiaro che motivi di opportunità dovrebbero spingere gli organi regionali a valutare seriamente se esercitare il diritto d'iniziativa».

⁵⁰ In tal senso L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012, n. 1-2, p. 135, e, all'indomani della riforma del Titolo V, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, 2ª ed., Torino, 2003, p. 57.

⁵¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., p. 21.

7. Rilievi conclusivi tra differenze organizzative e differenziazione delle competenze

La ricostruzione delle dinamiche di coinvolgimento degli enti locali nel percorso di attivazione e attuazione del regionalismo differenziato contemplato dall'art. 116, co. 3, Cost. consente di svolgere alcune considerazioni conclusive.

Innanzitutto, i primi tentativi di concretizzazione della disposizione costituzionale e – soprattutto – quelli più recenti paiono confermare che il coinvolgimento degli enti locali in tale percorso può avvenire attraverso modalità diverse da Regione a Regione, in una logica di differenziazione che non riguarda solo le competenze, ma anche gli assetti organizzativi interni alla Regione. Nondimeno, tale soluzione sembra contribuire a ridimensionare il ruolo dei Consigli delle autonomie locali, i quali, dopo aver suscitato un indubbio interesse all'indomani della riforma costituzionale del 2001, hanno gradualmente perso di slancio, forse anche a causa della riforma delle Province operata nel 2014⁵², che ha sollevato nuove incertezze sull'assetto del sistema degli enti locali.

D'altro canto, mentre l'introduzione in Costituzione di uno strumento di raccordo tra Regioni ed enti locali era stato auspicato dagli stessi enti locali, le attuali ipotesi di differenziazione non sembrano essere caratterizzate da un particolare attivismo di tali enti, i quali appaiono più preoccupati, da un lato, dall'eventuale crescita delle diseguaglianze nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁵³, dall'altro, dal ruolo che le Regioni potrebbero assumere in seguito alla differenziazione, tale da erodere gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali⁵⁴.

Invero, tali preoccupazioni sembrano riflettere le dinamiche dei rapporti tra centro e periferia sviluppatasi negli anni e che privilegiano i rapporti diretti tra Stato ed enti locali, con questi ultimi che temono un ruolo eccessivamente forte della Regione e auspicano per lo Stato una funzione di tutore delle loro prerogative.

Si tratta di preoccupazioni alimentate sia dalla parziale inattuazione degli artt. 118 e 119 Cost. dopo la loro riforma nel 2001, sia dalle bozze di intese stipulate dal Governo Conte I con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Infatti, le proposte di attivazione della clausola contenuta nell'art. 116, co. 3, Cost. paiono essere una conseguenza del perdurante stallo sull'attuazione della riforma del Titolo V⁵⁵, tanto che l'eventuale concretizzazione del regionalismo differenziato implicherebbe di decidere sul riparto delle funzioni amministrative

⁵² Il riferimento è alla l. 56/2014, c.d. legge Delrio.

⁵³ Si tratta di una diseguaglianza diversa da quella relativa al margine di autonomia di ciascuna Regione e della collettività in essa insediata, che, invece, è inevitabilmente conseguente alla differenziazione, come osserva G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 634.

⁵⁴ Si v., in tale senso, ANCI, UPI, *Il punto di vista*, cit., pp. 2 ss. non num.

⁵⁵ Osserva E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta Online*, 2020, n. 1, p. 35, che «il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost.». In senso più lato, M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, n. 3, p. 145, osserva che, «[a] ben vedere, l'art. 116, co. 3 sembra in grado di mantenere, per la singola Regione ordinaria che decide di ricorrervi, le promesse mancate degli artt. 117, 118 e 119 Cost.».

e sulle necessarie risorse finanziarie; nondimeno, la carente attuazione dei due articoli citati poco sopra lascia ampi margini di incertezza su tale riparto, rendendo particolarmente complesso procedere alla differenziazione, giacché occorre consentire agli enti locali il corretto esercizio delle proprie funzioni e assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Peraltro, la genericità delle suddette bozze – in assenza di una chiara cornice sul riparto di funzioni e risorse – solleva dubbi sugli effettivi margini di autonomia che potrebbero essere riconosciuti alle Regioni “differenziande” e sul conseguente impatto sull’autonomia degli enti locali e sulla loro capacità di esercitare le proprie funzioni. Tale preoccupazione pare giustificata dalla considerazione che un riparto delle funzioni amministrative in capo agli enti locali nel rispetto dell’art. 118 Cost. consentirebbe già una parziale differenziazione sul piano organizzativo⁵⁶, renderebbe probabilmente meno ampie e meglio definite le richieste da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116 Cost., offrendo anche maggiori garanzie agli enti locali sulla tutela del loro ruolo.

Merita di essere altresì considerato che la logica della differenziazione può favorire i rapporti verticali tra Stato e singole Regioni, anziché il coordinamento orizzontale tra le Regioni, sicché, in tali dinamiche è difficile che si diffondano pratiche condivise tra le Regioni in tema di riparto delle funzioni e raccordi endoregionali, valorizzandosi al contrario le peculiarità di ciascuna realtà regionale. Si può ipotizzare, allora, che i caratteri del raccordo in seno a ciascuna Regione e il complesso dei rapporti che si sono sviluppati negli anni tra l’ente regionale e il sistema degli enti locali al suo interno si possano configurare come limiti alla concretizzazione dell’art. 116, co. 3, Cost., poiché, nelle Regioni in cui il raccordo endoregionale è sviluppato e si basa su sedi e strumenti di effettiva cooperazione, gli enti locali potranno concorrere alla definizione della proposta regionale allo Stato e sostenerla sia nella fase della trattativa sia in quella successiva della sua attuazione; invece, laddove tale raccordo sia carente e i rapporti siano più conflittuali, gli enti locali potrebbero non sostenere le proposte di differenziazione o addirittura contrastarle, auspicando un intervento statale che li tuteli nei confronti della stessa Regione, con un’ulteriore compromissione del dialogo in seno ad essa.

Ciò, peraltro, sembra confermare che la “differenziazione” non sia solo un obiettivo da raggiungere o un percorso da attivare, bensì un dato di fatto già presente nelle diverse parti del territorio nazionale e che riguarda molteplici aspetti (geografico, demografico, culturale, economico e organizzativo), il quale, per essere gestito, necessita della cooperazione di tutti i livelli territoriali di governo a partire da quello più vicino al cittadino, coerentemente con i principi di unità, indivisibilità, autonomia, decentramento e sussidiarietà desumibili dagli artt. 5 e 118 Cost.

⁵⁶ In questo senso C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, 2016, n. 5-6, pp. 845-846. Sul punto anche S. STAIANO, *Regionalismo differenziato debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, n. 3, pp. 229-230.