

Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione *

di Vincenzo Nastasi **
(31 maggio 2018)

Sommario: 1. Il regionalismo differenziato nel contesto costituzionale – 2. I problemi interpretativi emergenti dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione – 2.1 La natura giuridica della "iniziativa" di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione: il dibattito dottrinale e la soluzione adottata dal Governo e dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – 2.2 La natura giuridica della "intesa" di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione – 2.3 La consultazione delle autonomie locali – 3. Uno sguardo all'attualità: natura giuridica degli accordi preliminari stipulati il 28 febbraio 2018 – 4. Conclusioni

1. Il regionalismo differenziato nel contesto costituzionale

Il principale obiettivo del presente contributo è mettere in luce, dopo averne ricostruito per sommi capi la disciplina costituzionale, i principali problemi interpretativi emersi nel dibattito dottrinale in merito all'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, nonché di esporre le relative soluzioni approntate dagli organi di governo statali e regionali a seguito del recente avvio del percorso teso alla realizzazione del regionalismo differenziato in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna¹.

L'art. 116, comma 3, della Costituzione, introdotto nell'ambito della riforma del Titolo V operata dalla l. cost. n. 3/2001, disciplina il c.d. regionalismo differenziato o asimmetrico, istituito in forza del quale, a seguito di un procedimento (legislativo e non solo) aggravato, è consentito attribuire ad una Regione a Statuto ordinario una autonomia particolare e differenziata.

La citata norma costituzionale recita, infatti, che *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.*

Tale formulazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, va inquadrata alla luce dei nuovi principi in tema di autonomia territoriale introdotti proprio con la l. cost. n. 3/2001, sicché la sua analisi non può prescindere da una seppure breve ricostruzione dello spirito che animò l'opera del revisore costituzionale dell'epoca.

Al riguardo, va detto che la principale finalità della suddetta revisione coincideva con il completamento del cammino verso il riconoscimento di pari dignità istituzionale e

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Il 28 febbraio 2018 è stata formalizzata la conclusione di tre accordi preliminari tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, con i quali sono state gettate le basi per addivenire alla conclusione di altrettante intese, propedeutiche all'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Trattasi, invero, dal 2001 ad oggi, del primo tentativo regionale di addivenire all'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia giunto a tale stadio di avanzamento.

costituzionale a tutti gli enti della Repubblica, al fine di superare la chiara impronta verticistica, tipica del sistema previgente².

Sul punto, due sono, per la parte che qui interessa, le norme chiave del processo descritto.

Innanzitutto, nel solco già tracciato dall'art. 5 della Costituzione (a tenore del quale *la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali [...]*), il legislatore della riforma, nell'ambito di un'ampia e organica revisione del Titolo V, ritenne opportuno sostituire, mediante la riformulazione dell'art. 114 della Costituzione, il concetto della Repubblica *ripartita* in enti locali, con il concetto della Repubblica *costituita* da entità ontologicamente paritarie quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato³.

In secondo luogo, poi, il fulcro della "virata" in senso autonomistico da parte del revisore costituzionale venne a coincidere con la riformulazione dell'art. 117 e quindi con il c.d. *rovesciamento* del sistema delle competenze legislative⁴.

Infatti, al fine di garantire, in particolare alle Regioni, un maggiore spazio nell'ambito della produzione delle norme, il legislatore della riforma operò un vero e proprio superamento del tradizionale paradigma su cui si basava il riparto delle competenze tra centro e periferia.

Tale paradigma vedeva, in particolare, le 5 Regioni a Statuto speciale quali enti titolari di *forme e condizioni particolari di autonomia secondo gli statuti speciali adottati con leggi costituzionali*, che si risolvevano essenzialmente in competenze legislative dirette ed esclusive in talune materie, e le 15 Regioni a Statuto ordinario quali enti titolari esclusivamente di una potestà legislativa concorrente in materie tassativamente indicate e di una potestà legislativa di mera attuazione delle norme emanate dal Parlamento nazionale, a seguito di specifica autorizzazione normativa.

Sicché, ferma restando la distinzione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario, il sistema venne ridisegnato mediante l'attribuzione allo Stato centrale della sola competenza esclusiva in un elenco tassativo di materie (art. 117, co. 2), l'introduzione di un elenco di materie di competenza concorrente (art. 117, co. 3), e il conferimento alle Regioni di una competenza residuale in tutte le altre materie (art. 117, co. 3).

La portata innovativa di tale rovesciamento si palesò, fin da subito, sia come un accrescimento dell'autonomia legislativa regionale rispetto allo Stato centrale, sia come una parziale rivisitazione interna al paradigma dell'autonomia regionale, determinandosi di fatto un "riavvicinamento", quantomeno sotto il profilo delle competenze legislative, tra il sistema dell'autonomia regionale ordinaria e quello dell'autonomia speciale⁵.

Sulla base di tale intervento di revisione, veniva quindi ad affermarsi nel nostro ordinamento un sistema basato sulla presenza di 5 Regioni a Statuto speciale, cui erano riconosciute tutte le nuove competenze devolute alle Regioni ordinarie più quelle speciali già riconosciute loro dai rispettivi Statuti, e 15 Regioni a Statuto ordinario, dotate di un novero di competenze molto più ampio ed incisivo rispetto al passato⁶.

2 M. Ruotolo, *Le autonomie territoriali in Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli Editore, 2001.

3 M. Ruotolo, *op. cit.*

4 A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2017.

5 A. D'Atena, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali* in *Rivista AIC* 4/2014, 2014, disponibile all'indirizzo web: <http://www.rivistaaic.it/passato-presente-e-futuro-delle-autonomie-regionali-speciali.html>.

6 Si consideri, al riguardo, che il notevole ampliamento delle competenze delle Regioni ordinarie comportò la necessità di introdurre nella l. cost. n. 3/2001 un'apposita clausola di equiparazione in favore delle Regioni speciali, onde evitare che le stesse potessero soffrire di una condizione addirittura peggiore rispetto a quelle

Senonché, a fronte dell'indubbio riconoscimento di una maggiore autonomia alle Regioni a Statuto ordinario, si registrava in tale disegno la tendenza ad uniformare la disciplina costituzionale degli enti regionali ordinari, che, seppure emancipati dalla tradizionale prevalenza ed ingerenza della legislazione statale, finivano per costituire dei modelli uniformi e sovrapponibili⁷, in cui le differenze interregionali finivano per ricevere un proprio riconoscimento soltanto nei ristretti ambiti liberamente disciplinabili dagli Statuti regionali.

È dunque questo il contesto costituzionale all'interno del quale si colloca la clausola di apertura contenuta nell'art. 116, comma 3, della Costituzione, in forza della quale è invece consentito a ciascuna Regione a Statuto ordinario di "rompere" il sistema appena descritto, ottenendo, a seguito di trattativa con il Governo centrale, *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* nelle materie di competenza concorrente (art. 117, co. 3) e in tre materie di competenza esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il regionalismo differenziato consiste, quindi, nell'attribuzione, a singole Regioni a Statuto ordinario, di una serie di ulteriori competenze legislative ed amministrative in alcuni settori originariamente disciplinati in modo uniforme per tutte le Regioni, cosicché, nelle suddette materie, la Regione che beneficia di tali concessioni può legiferare con competenza piena, contrariamente alle altre, che continueranno ad attenersi al riparto dettato dall'art. 117 della Costituzione.

Di fatto, quindi, il regionalismo differenziato consente di scardinare il sistema basato sulla dicotomia tra Regioni speciali e Regioni ordinarie, aprendo alla possibilità che si affermi, se non un vero e proprio *tertium genus*, quantomeno una particolare sottocategoria di ente regionale, caratterizzato dall'appartenenza al sistema delle Regioni ordinarie, ma contraddistinto dal riconoscimento di un complesso di maggiori competenze⁸.

Con riguardo alle ragioni che condussero il revisore costituzionale ad elaborare la clausola di apertura verso il regionalismo differenziato, può dirsi che una tale previsione di giustificava come un tentativo di dare accoglienza, almeno parziale, a tutte quelle istanze di maggiore autonomia, tradizionalmente provenienti da buona parte dei territori regionali italiani⁹.

ordinarie. Questo il testo dell'art. 10 della legge: "*Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.*"

7 S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, Giuffrè, 2014.

8 Al riguardo, va dato conto della scarsa inclinazione di parte della dottrina all'utilizzo dell'espressione *tertium genus* al fine di descrivere la conformazione assunta dalla Regione che benefici di maggiore autonomia (sul punto, si veda, ad esempio, F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 2018, disponibile all'indirizzo web: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfmartid=36276&dpath=document&dfile=07052018221932.pdf&content=L%27incerto+futuro+del+regionalismo+differenziato+sul+piano+finanziario+-+stato+-+dottrina+-+>).

9 L. Vandelli, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione* in *Atti del Convegno Astrid-Cranec Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 2017, disponibile all'indirizzo web: <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/09/Prospettive-di-differenziazione-regionale-dalle-autonomie-speciali-alle-ulteriori-forme-e-condizioni-di-autonomia-ex-art.-116-della-Costituzione.pdf>.

Storicamente, infatti, negli Stati tendenzialmente unitari ma aperti al riconoscimento delle autonomie come il nostro, è costante la dialettica tra la spinta accentratrice del Governo statale e le istanze di decentramento da parte dei territori delocalizzati¹⁰.

Alla base di tale dialettica vi è spesso una differenziazione socio-economica tra le diverse aree del Paese, per cui il riconoscimento di maggiore autonomia viene visto quale strumento utile al superamento di tali differenze. Oppure, può esservi una spinta, da parte delle aree più ricche, verso una ridefinizione dell'ammontare dei conferimenti statali alle altre Regioni. O ancora, le istanze di maggiore autonomia possono avere una giustificazione prettamente politica: è diffusa, infatti, l'idea che il regionalismo differenziato, stimolando una sana competizione tra territori, possa ridurre le sperequazioni¹¹.

Quanto invece al procedimento che regola tale riconoscimento, va ricordato che la sua attivazione, oltre a prevedere il coinvolgimento di Governo, Parlamento, Regione ed enti locali, deve assicurare il *rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci* e deve concorrere *ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*, stante l'espresso rinvio al successivo art. 119.

Sicché, a seguito di una interpretazione sistematica del testo costituzionale, potrebbe dirsi che l'istituto previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, costituisce un tentativo del legislatore della riforma di dotare la Costituzione italiana di uno strumento di attuazione dei principi generali dettati dell'art. 5, tanto in tema di tutela dell'unità, quanto in tema di promozione delle autonomie.

Come, infatti, l'art. 5 descrive la costante dicotomia tra istanza unitaria e tendenza al decentramento su cui si fonda l'ordinamento della Repubblica, così l'art. 116, comma 3, tenta di dare attuazione a tale rapporto dialettico, consentendo ai territori regionali di addivenire a maggiori forme di autonomia, rispettando però alcuni presidi, quali il rispetto dei vincoli di bilancio (tramite il rinvio all'art. 119) ed il procedimento aggravato.

2. I problemi interpretativi emergenti dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione

Ebbene, inquadrato il contesto costituzionale entro il quale si colloca l'istituto del regionalismo differenziato, appare ora opportuno metterne in luce alcune delle principali criticità.

Come già anticipato, in questa sede si sorvolerà sui problemi che il concreto esercizio delle ulteriori competenze potrebbe comportare (si pensi, ad esempio, alle ricadute sulle materie c.d. trasversali), per concentrarsi invece sui principali problemi interpretativi che si sono palesati in dottrina contestualmente all'avvio dei percorsi verso la maggiore autonomia da parte di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e che appaiono incidere soprattutto sulla corretta scansione della sequenza procedimentale individuata dalla norma costituzionale.

Al riguardo, va segnalato che il testo costituzionale si caratterizza per una formulazione alquanto ermetica e laconica, dalla quale si evince esclusivamente che il riconoscimento di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* si attua *con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali [...]* e che tale legge deve essere *approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*.

10 T. E. Frosini, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato* in Rivista AIC, disponibile all'indirizzo web: <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/frosini.html>.

11 A. Zanardi, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 2006.

Il carattere ermetico della norma non è però casuale, essendo il frutto di una precisa scelta del revisore costituzionale: trattandosi, infatti, di un istituto la cui applicazione prevede il previo raggiungimento di una intesa (politica, prima ancora che istituzionale) tra lo Stato e la Regione interessata, si ritenne opportuno non imporre vincoli procedurali stringenti, così da rendere il confronto tra gli organi coinvolti il più snello ed efficace possibile¹².

Al riguardo, come messo in luce da attenta dottrina¹³, se per un verso l'opportunità di tale scelta appare indubbia, poiché consente di spingere al massimo le potenzialità della negoziazione e della concertazione, per altro verso, la mancanza di indicazioni normative certe su alcuni punti del procedimento apre a spazi di atipicità, forieri di notevoli problemi interpretativi.

A ciò si aggiunga l'assenza di una normativa di legge di attuazione, la cui adozione, per la verità, fu oggetto di un tentativo, poi naufragato, nell'ormai lontano 2007.

In ogni caso, il dettato normativo, seppure scarno, consente di individuare le seguenti quattro fasi: 1) iniziativa, 2) consultazione degli enti locali, 3) intesa tra lo Stato e la Regione interessata, 4) approvazione della legge¹⁴.

Fatte queste premesse, i principali temi su cui recentemente la dottrina è stata chiamata a confrontarsi, a seguito del progresso nelle trattative sui progetti di autonomia perseguiti da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, sono i seguenti: qualificazione giuridica dell'iniziativa, procedimento con cui addivenire all'intesa e rapporti con la legge di riconoscimento dell'autonomia e, infine, modalità e i tempi di confronto con gli enti locali.

2.1 La natura giuridica della "iniziativa" di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione: il dibattito dottrinale e la soluzione adottata dal Governo e dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna

La prima questione interpretativa sorta in concomitanza con la concreta attuazione della clausola di attivazione del regionalismo differenziato concerne la natura giuridica della *iniziativa* di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione.

La suddetta norma, infatti, si limita a stabilire che *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite alle regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata*, senza tuttavia definire il significato di tale ultima locuzione.

Al riguardo, si sono formati in seno alla dottrina due diversi indirizzi.

Da un lato, alcuni autori hanno ritenuto che il termine *iniziativa* sia da intendersi in senso tecnico e cioè come iniziativa legislativa¹⁵.

Secondo tale indirizzo, la disposizione costituzionale disciplinerebbe, quindi, un'ipotesi di iniziativa legislativa riservata, in forza della quale, dopo il raggiungimento dell'intesa, spetterebbe al Consiglio regionale il compito di proporre al Parlamento, esercitando la competenza di cui all'art. 121, comma 2, della Costituzione, la legge di attuazione da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti.

12 M. Cecchetti, Attuazione della riforma costituzionale del titolo v e differenziazione delle regioni di diritto comune in *Federalismi.it*, 2002, disponibile all'indirizzo <http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=813&dpath=document&dfile=ACFA98.pdf&content=Attuazione+della+riforma+costituzionale+del+Titolo+V+e+differenziazione+delle+Regioni+di+diritto+comune+-+stato+-+dottrina+-+>.

13 F. Pizzetti, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2001.

14 La scansione è stata peraltro affermata anche nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, disposta dalla Commissione Parlamentare per le questioni regionali sul finire della XVII Legislatura.

15 A. Anzon Demmig, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1, Regione Emilia Romagna, 2008.

A sostegno di tale tesi vi è l'osservazione che la Costituzione, ogniqualvolta utilizza il termine "iniziativa", lo fa proprio per intendere l'iniziativa legislativa in senso tecnico.

Una ulteriore considerazione a supporto del suddetto indirizzo rileva poi che soltanto una riserva d'iniziativa in favore della Regione sarebbe realmente in grado di tutelare in modo attuale gli interessi della comunità locale, evitando conseguenze paradossali quali, ad esempio, una "forzosa" imposizione dell'autonomia differenziata da parte del Governo. Si pensi, infatti, al caso in cui, dopo il raggiungimento dell'intesa, la Regione interessata voglia riconsiderare la propria posizione rinunciando all'autonomia differenziata: in assenza di una iniziativa riservata a quest'ultima, il Governo potrebbe astrattamente imporle la suddetta autonomia, presentando direttamente il disegno di legge in Parlamento ed ottenendone l'approvazione a maggioranza assoluta¹⁶.

Sul versante opposto, si colloca invece chi sostiene che la locuzione sia utilizzata in senso atecnico, al fine di intendere un qualsiasi atto di impulso politico, con il quale la Regione "notifichi" al Governo la propria intenzione di dare avvio al procedimento di cui all'art. 116, comma 3.

A supporto della suddetta tesi si osserva che, dovendo la legge in parola essere preceduta da una intesa tra Governo e Regione, ben potrebbe applicarsi a quest'ultima, per analogia, il procedimento adottato per la conclusione delle intese con le confessioni religiose acattoliche, in forza del quale, dopo la conclusione dell'accordo, è il Governo a presentare alle Camere il disegno di legge di attuazione.

Sul punto, pur in assenza di accordo in dottrina e nonostante la mancanza di specifici precedenti giurisprudenziali, si segnala come, nell'ambito delle recenti iniziative regionali volte al conseguimento di maggiore autonomia, pare essersi privilegiato il secondo dei due orientamenti prospettati.

Al riguardo, infatti, seppure con modalità differenti, tutte e tre le Regioni coinvolte hanno dato formale avvio al procedimento mediante una mera "notifica" al Governo dell'intenzione di chiedere l'attivazione della clausola di differenziazione di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

Inoltre, con riferimento alla conclusione del procedimento stesso, nella parte finale del preambolo dei tre accordi sottoscritti il 28 febbraio 2018, si è previsto espressamente che *l'approvazione da parte delle Camere dell'intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione.*

Parrebbe, quindi, che il problema relativo alla qualificazione dell'iniziativa di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, sia stato risolto dagli stessi attori istituzionali nel senso di attribuire alla locuzione un significato atecnico, così da legittimare anche l'Esecutivo alla presentazione del relativo disegno di legge¹⁷.

16 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-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2018, disponibile all'indirizzo web: <https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2018/04/documento-integrale-5.pdf>.

17 Sul punto, si segnala inoltre che, nell'ultimo dossier informativo predisposto dal Servizio Studi del Senato e pubblicato a maggio 2018, pur non aderendo espressamente al secondo dei due orientamenti, si è comunque ribadito che la presentazione del disegno di legge non è prerogativa assoluta della Regione in quanto *l'iniziativa dovrebbe spettare in primis al Governo (politicamente) tenuto a presentare il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta con la regione, nel rispetto della leale collaborazione, ovvero alla Regione interessata.* Nel medesimo dossier, si ricorda inoltre che *nel silenzio dell'art. 116, terzo comma, pare non potersi escludere anche una presentazione del disegno di legge parte degli altri soggetti titolari*

Ricadono fuori del perimetro di tale discussione, invece, tutte le iniziative regionali che hanno preceduto la suddetta notifica.

Si allude, in particolare, alle consultazioni referendarie tenutesi in Lombardia e Veneto, la cui ammissibilità ha costituito oggetto di ampia discussione dottrinale, poi sopita a seguito dell'intervento della Corte costituzionale.

Infatti, in risposta a chi aveva prospettato che tali iniziative potessero violare il procedimento disciplinato dall'art. 116, la Corte costituzionale, con la sent. n. 118 del 2015, ha stabilito che i due *referendum* si collocano in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento imposto dalla norma costituzionale e che *lo stesso atto regionale di iniziativa [...] rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum*.

In altri termini, quindi, il giudice delle leggi ha ribadito che, qualunque sia lo strumento con il quale le Regioni formano la propria volontà di aderire alla clausola di cui all'art. 116, comma 3, ciò che conta ai fini dell'attivazione del procedimento è l'atto formale di iniziativa, essendo del tutto irrilevante la modalità con la quale la Regione è addivenuta a tale determinazione.

2.2 La natura giuridica della “intesa” di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione

Altra questione di fondamentale importanza attiene alla qualificazione giuridica dell'intesa, che il dettato costituzionale individua quale presupposto per l'approvazione della legge che concede alla Regione le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Più nello specifico, il chiarimento circa la natura giuridica dell'intesa, nonché delle modalità con cui la stessa debba essere raggiunta, risulta imprescindibile, atteso che essa costituisce un vero e proprio requisito di costituzionalità della legge che attua la clausola di differenziazione di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione¹⁸.

Al riguardo, va detto che i problemi interpretativi sorgono non soltanto perché la Costituzione non definisce cosa debba intendersi per “intesa”, neppure rinviando ad altri articoli, ma soprattutto perché lo stesso termine, nel diritto costituzionale, può assumere significati diversi (si pensi, ad esempio alla diversità di significato che intercorre tra le intese di cui all'art. 8, della Costituzione, e quelle da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-Regioni).

Sul punto, gli indirizzi dottrinali affermatasi sono essenzialmente due.

Un primo orientamento ritiene che l'intesa debba essere conclusa direttamente tra il Parlamento nazionale ed il Consiglio regionale della Regione interessata.

Tale impostazione è consequenziale all'adesione all'idea che l'iniziativa di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, sia riservata all'organo legislativo della Regione.

Di conseguenza, se è il Consiglio regionale a dover presentare il disegno di legge che concede la maggiore autonomia al Parlamento, l'intesa sarebbe raggiunta *in re ipsa* mediante l'approvazione della legge, così presentata, da parte delle due Camere¹⁹.

Altri autori sostengono invece che, a prescindere dalla definizione dell'iniziativa, l'Intesa non possa essere raggiunta che dagli organi esecutivi, per poi essere sottoposta al vaglio del Parlamento, titolare di un limitato potere emendativo, stante la sua funzione di mera approvazione o respingimento dell'intesa²⁰.

dell'iniziativa legislativa statale.

18 A. Anzon Demmig, *op. cit.*

19 O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Convegno Astrid – Cranec Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, 2017, disponibile all'indirizzo web: <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/10/Il-regionalismo-differenziato-e-la-crisi-del-principio-autonomistico.pdf>.

20 A. Anzon Demmig, *op. cit.*

Al riguardo, conformemente a quanto verificatosi in relazione alla natura giuridica dell'iniziativa, è stata la prassi a fornire una prima risposta, anche se – si avverte – il procedimento recentemente avviato da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna non è ancora giunto alla formulazione dell'intesa tra Regioni e Governo.

Le tre Regioni, invero, dopo aver notificato al Governo l'intenzione di procedere con l'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, hanno concordemente e contestualmente iniziato una trattativa con l'Esecutivo, limitando "per il momento" la discussione ad alcune specifiche materie.

A seguito dei primi incontri, visto anche l'approssimarsi della fine della XVII Legislatura, le parti hanno quindi deciso di cristallizzare gli impegni assunti nella stipula di tre accordi preliminari, atti, questi ultimi, non contemplati dall'art. 116, comma 3, ma che costituiscono, per espressa volontà delle parti, punti di riferimento in vista della stipula della futura intesa.

Ed è proprio nel preambolo dei suddetti accordi che Governo e Regioni hanno concordemente stabilito di applicare al procedimento in corso le norme relative alla conclusione delle intese con le confessioni acattoliche, sicché appare evidente l'opzione degli attori istituzionali per il secondo dei suesposti orientamenti dottrinali.

2.3 La consultazione delle autonomie locali

Altro punto nevralgico relativo alla disciplina dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, è la fase della consultazione delle autonomie locali, atteso che la norma stabilisce l'impossibilità di procedere all'attribuzione della maggiore autonomia senza che siano stati *sentiti gli enti locali*.

Anche in questo caso, il laconico dettato normativo non consente l'immediata individuazione degli organi cui Governo e Regione debbano rivolgersi al fine di acquisire il parere relativo al disegno di legge di conferimento della maggiore autonomia.

Al riguardo, posto che le Regioni attualmente impegnate nel suddetto procedimento non hanno ancora adempiuto, può innanzitutto affermarsi che, stante il tenore letterale della norma, il parere richiesto agli enti locali debba intendersi come obbligatorio, costituendo requisito di legittimità costituzionale della successiva legge di attuazione.

Più controversa è invece l'individuazione dell'organo da consultare e del momento di tale consultazione.

Quanto al primo aspetto, ragionando sistematicamente, dovrebbe concludersi che la consultazione degli enti locali debba avvenire mediante confronto con il Consiglio delle Autonomie locali, organo disciplinato dall'art. 123, comma 4, della Costituzione, ed individuato quale *organo di consultazione fra Regione ed enti locali*²¹.

Quanto al momento di consultazione, mentre appare chiaro che questa debba avvenire prima della presentazione del disegno di legge, qualche dubbio residua ancora sulla sua esatta collocazione in relazione all'intesa.

Secondo alcuni, infatti, la consultazione dovrebbe avvenire prima della conclusione dell'intesa, mentre altri ritengono non irragionevole che gli enti locali si esprimano sul testo dell'intesa raggiunta²².

21 Così hanno concordemente riferito anche i Proff. Antonio D'Atena e Stelio Mangiameli in audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nello svolgimento dell'indagine conoscitiva svoltasi sul finire della XVII Legislatura.

22 Sul punto, in audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nello svolgimento dell'indagine conoscitiva svoltasi sul finire della XVII Legislatura, il Prof. Antonio D'Atena ha sostenuto la prima ipotesi, mentre il Prof. Stelio Mangiameli la seconda.

Come già accennato, allo stato non si è ancora proceduto in tal senso. Tuttavia, l'esigenza di un continuo confronto con le autonomie locali è stata recentemente espressa, ad esempio, dal Consiglio regionale della Lombardia, che, con l'approvazione all'unanimità dell'ordine del giorno n. 1 del 15 maggio 2018, ha impegnato il Presidente della Giunta a promuovere incontri, oltre che con i parlamentari lombardi, anche con Anci, Upi e Città Metropolitana *affinché vengano condivisi i contenuti e sostenute le ragioni della trattativa e del percorso istituzionale intrapreso dalla Regione Lombardia [...]*.

Sulla scia del coinvolgimento costante delle realtà locali, ancor più recentemente si segnala, inoltre, sempre in Lombardia, la firma di un protocollo tra la Regione, l'A.N.C.I. e l'U.P.L. con il quale l'amministrazione regionale si è impegnata a coinvolgere gli enti locali nello sviluppo del percorso verso l'ottenimento della maggiore autonomia, valutando anche *la possibilità e l'utilità di un aggiornamento migliorativo con riguardo alla composizione, funzioni, ruolo e compiti del Consiglio per le Autonomie Locali*.

3. Uno sguardo all'attualità: natura giuridica degli accordi preliminari stipulati il 28 febbraio 2018

Svolta una breve rassegna delle questioni di carattere procedurale sorte in seguito dell'avvio della procedura di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, appare opportuno soffermarsi ora sulla natura giuridica degli accordi preliminari stipulati tra Governo centrale e Regioni il 28 febbraio 2018.

In tale data, infatti, lo Stato e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, a conclusione della prima fase di trattative in vista dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, hanno ritenuto opportuno cristallizzare i progressi compiuti mediante la sottoscrizione di tre accordi, che, nelle intenzioni delle parti, costituiranno la base per la conclusione delle future intese.

Tali documenti, pur non essendo previsti dalla norma costituzionale, risultano tuttavia di grande rilevanza, atteso il loro contenuto altamente specifico, destinato ad influenzare irrimediabilmente il futuro percorso verso l'autonomia.

Sul versante politico, la sottoscrizione di tali documenti può spiegarsi con l'esigenza di suggellare, con un atto scritto, i risultati ottenuti a seguito della prima tornata di trattative, che, per questioni di opportunità politica, è stata per il momento limitata a cinque delle ventitré materie richiamate dall'art. 116, comma 3, della Costituzione: Politiche del lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema e Rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

Sotto il profilo giuridico, invece, il rilievo dei suddetti accordi assume contorni più sfumati, in quanto trattasi di documenti, sì rilevanti, ma pur sempre sconosciuti al dettato costituzionale.

Al riguardo, appare quindi opportuna una succinta analisi della struttura degli stessi, sulla cui base sarà possibile condurre una prima riflessione in ordine alla natura giuridica.

Quanto alla struttura degli accordi, va premesso che l'impalcatura che sorregge i documenti sottoscritti dalle tre Regioni suddette è sostanzialmente la stessa.

I tre accordi preliminari, infatti, si compongono tutti di un preambolo, in cui sono richiamate le norme costituzionali di riferimento, nonché le tappe storiche che hanno condotto alla conclusione dell'accordo, e di un articolato, che disciplina, in maniera molto specifica, i contenuti delle future intese.

In particolare, l'articolato, dopo aver circoscritto il proprio oggetto (*i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione alla Regione [...] di autonomia differenziata*), si occupa di dettare i parametri essenziali, cui le parti hanno inteso vincolare la sottoscrizione della futura intesa sia sotto il profilo formale, che sotto il profilo sostanziale.

Quanto al primo aspetto, le parti hanno concordemente stabilito che *l'Intesa di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione* – che verrà sottoscritta seguendo il procedimento previsto per le confessioni religiose acattoliche – *ha durata decennale* e che la stessa è modificabile *in qualsiasi momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione*).

L'intesa è stata inoltre sottoposta ad un meccanismo progressivo di verifica, da attivarsi *due anni prima della scadenza dell'Intesa*, quando Stato e Regione avviano la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva.

Ma vi è di più.

Lo Stato e le Regioni interessate hanno deciso di dare conto, nel proprio accordo, anche dei criteri tendenziali da seguire *per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, per poi dedicarsi alla individuazione – come si accennava, già altamente specifica – dei contenuti delle cinque materie che saranno oggetto della futura autonomia differenziata.

In sostanza, lo Stato e le Regioni hanno trasfuso all'interno degli accordi preliminari una vera e propria bozza di intesa, atteso che i singoli allegati (uno per ogni materia) individuano in maniera molto dettagliata le competenze legislative ed amministrative che saranno trasferite alle Regioni.

Ed è proprio l'analisi di quest'ultima caratteristica a rendere imprescindibile una riflessione circa la natura giuridica di tali accordi, stante la loro formale atipicità, cui si accompagna tuttavia un grado di specificità, che poco ha a che vedere con una mera dichiarazione d'intenti.

Da un punto di vista procedurale, una prima considerazione va svolta in ordine alla collocazione ed al valore giuridico degli accordi in parola.

Al riguardo, infatti, può osservarsi che la norma costituzionale non ne prevede in alcun modo l'adozione, limitandosi a disporre che la legge di attribuzione della maggiore autonomia debba basarsi su di una previa intesa.

In via di prima approssimazione, può dunque concludersi che gli accordi preliminari conclusi il 28 febbraio 2018 si inseriscono in una fase informale ed atipica della procedura di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, cui gli attori istituzionali hanno potuto dar vita proprio in ragione del dettato ermetico e sintetico della norma appena citata.

Di conseguenza, può dirsi quindi realizzato l'intento del revisore costituzionale, il quale, come si è detto, aveva appunto ipotizzato la possibilità che la concertazione tra Stato e Regioni si ampliasse al punto da prevedere anche il susseguirsi di fasi del procedimento ulteriori e atipiche.

Sotto il profilo sostanziale, invece, sono due le questioni sulle quali appare opportuno concentrarsi: la prima attiene al rapporto tra i suddetti accordi e la futura intesa, mentre la seconda riguarda la connessione tra i primi e la successiva legge di attribuzione della maggiore autonomia.

Quanto al primo profilo, ci si chiede se il fatto che le parti abbiano inteso concludere un accordo preliminare possa in qualche modo vincolare la sottoscrizione della futura intesa. Ci si domanda cioè se sia consentito alla futura intesa di derogare alle disposizioni contenute negli accordi.

Al riguardo, è opinione di chi scrive che il rispetto dei suddetti accordi non sia condizione di legittimità della successiva intesa.

Militano a favore di tale conclusione almeno due considerazioni: per un verso, come si è detto, gli accordi preliminari conclusi non costituiscono una fase necessaria del procedimento di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, sicché deve

ritenersi che gli attori istituzionali non possano, neppure concordemente, vincolare la legittimità di un atto costituzionalmente previsto (l'intesa) al rispetto di un atto atipico e frutto di trattative informali (l'accordo); per altro verso, poi, vi è da considerare che, tanto l'accordo quanto l'intesa, costituiscono espressione della comune volontà degli attori istituzionali, sicché – volendo ragionare in maniera analogica rispetto al diritto dell'autonomia privata – ben potrebbero questi ultimi concordemente decidere di sottrarsi ad alcuni degli obblighi originariamente assunti ovvero prevederne di nuovi.

Peraltro, sul punto, le stesse Regioni hanno più volte ribadito di mirare alla sottoscrizione di intese ben più ampie rispetto all'accordo sottoscritto, di fatto intendendo l'accordo quale mero punto di partenza in vista dell'attribuzione di maggiore autonomia in tutte le materie in cui è consentito.

In definitiva, quindi, le future intese ben potranno derogare ai precedenti accordi, senza per ciò incorrere in vizi di validità e senza ripercussioni sulla legittimità costituzionale della successiva legge d'attuazione, la quale avrà sempre come proprio parametro di validità l'intesa e non l'accordo.

Quanto, invece, alla seconda questione, ci si chiede se il carattere dettagliato degli accordi conclusi il 28 febbraio 2018 possa, in qualche modo, rendere superflua la conclusione della successiva intesa.

La domanda sorge spontanea se si considera con attenzione il contenuto degli accordi recentemente conclusi tra lo Stato e le Regioni: trattasi, infatti, di testi molto specifici e precisi, caratterizzati da una elevata quantità di dettagli in ordine alle funzioni legislative ed amministrative da trasferire alle Regioni, nonché da una disciplina pressoché esaustiva in ordine alla durata e alla verifica dei risultati del processo di conferimento di maggiore autonomia alle Regioni interessate.

Ci si chiede, cioè, in che cosa la futura intesa potrebbe differenziarsi dagli accordi già conclusi, con il conseguente interrogativo circa idoneità o meno di tali accordi a consentire, già oggi, l'approvazione di una legge che conferisca maggiore autonomia alle Regioni nel ristretto novero di materie da essi regolate.

Sul punto, conviene scindere l'aspetto sostanziale da quello formale, dati gli inevitabili riflessi in ordine alle questioni di legittimità costituzionale della legge di autonomia eventualmente approvata, non già sulla base di una intesa, ma sulla base di tali accordi.

Sotto il primo profilo, appare evidente che il grado di specificità e di dettaglio che caratterizza i suddetti accordi preliminari potrebbe astrattamente consentire a questi ultimi di sostituire la futura intesa. Si osserva, infatti, che tali accordi presentano la maggior parte degli elementi sostanziali tipici dell'intesa: il consenso delle parti, la procedura da seguire per l'attuazione, nonché il contenuto e il merito delle materie su cui insisterà la maggiore autonomia.

Probabilmente – anche se la questione sarebbe controversa – soltanto la parte relativa al conferimento delle risorse pecca di una certa genericità.

Sotto il secondo profilo, tuttavia, l'opinione di chi scrive è che difficilmente un'eventuale legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, approvata sulla base dei soli accordi, potrebbe superare un successivo vaglio di legittimità costituzionale.

Come si è già detto, infatti, la conclusione di una intesa rappresenta un espresso requisito di validità costituzionale della legge di conferimento di maggiore autonomia, sicché – a prescindere dalle caratteristiche sostanziali – difficilmente un documento che si auto qualifica come accordo preliminare potrebbe essere considerato dal giudice delle leggi come validamente sostitutivo di una intesa espressamente raggiunta. Se non altro perché, a prescindere dal contenuto, la volontà delle parti contraenti si è formata su di un

documento che denuncia in modo palese la propria accessorietà rispetto ad una successiva e definitiva intesa.

Pertanto, pur nella consapevolezza che, con tutta probabilità, le future intese riprodurranno ampiamente il contenuto degli accordi (magari facendovi integrale richiamo), si ritiene imprescindibile, allo stato, la conclusione di una intesa che si qualifichi espressamente come tale.

4. Conclusioni

Alla luce della breve rassegna svolta, può quindi osservarsi che l'art. 116, comma 3, della Costituzione, stante la sua formulazione ermetica, propone una serie di questioni interpretative, che si pongono all'attenzione della dottrina in concomitanza con l'attuazione concreta della norma.

La rilevanza delle suddette questioni è, come si è visto, particolarmente elevata, atteso che dall'errata risoluzione di alcune di esse possono derivare ripercussioni sulla legittimità costituzionale dell'eventuale legge di attribuzione alla Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

In ogni caso, l'effetto pratico di una formulazione così laconica è duplice.

Da un lato, l'assenza di norme stringenti in ordine al procedimento, unita alla mancanza di una norma primaria di attuazione, consente agli attori istituzionali – come nei fatti è avvenuto – di esercitare appieno la propria capacità di negoziazione e concertazione, anche ricorrendo a strumenti atipici, al fine di rendere il futuro accordo quanto più aderente possibile alle esigenze delle comunità territoriali.

Dall'altro lato, talune questioni interpretative, sulla cui definizione il legislatore della riforma del Titolo V avrebbe potuto comunque esprimersi senza per ciò determinare alcuna contrazione della libertà d'azione di Governo e Regioni, mantengono intatta la loro pregnanza, cosicché è demandato ad un futuro ed eventuale intervento della Corte costituzionale il compito di operare una sintesi fra le contrapposte opinioni dottrinali.

** Laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e borsista presso l'U.S.S. Comunicazione, Relazioni Esterne e Stampa del Consiglio Regionale della Lombardia