

LE RICADUTE ORGANIZZATIVE AL CENTRO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: QUALI RACCORDI INTERISTITUZIONALI?*

di Simone Neri **
(25 gennaio 2019)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un modello organizzativo per la sottoscrizione e il monitoraggio delle intese. – 3. Lo Stato e le Regioni nel regionalismo differenziato. – 3.1. La Presidenza del Consiglio dei ministri e il ruolo del Dipartimento per gli affari regionali. – 3.2. La rimodulazione dell'amministrazione periferica dello Stato. - 3.3. Le possibili scelte organizzative delle Regioni. – 4. Gli enti locali alla luce del trasferimento di nuove e maggiori funzioni amministrative. – 5. I raccordi tra lo Stato e le Regioni interessate dal procedimento devolutivo. – 6. Considerazioni conclusive: l'articolo 116 della Cost. e la contendibilità tra i territori.

1. Introduzione

È noto che l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ha come oggetto l'attribuzione alle Regioni, da parte dello Stato, di alcune materie legislative, ex articolo 117 della Costituzione, al fine di assicurare una maggiore autonomia legislativa alle Regioni interessate.¹ Sin dal rinnovato interesse sul tema, i più attenti commentatori della disposizione costituzionale in esame si sono concentrati su due punti ben specifici: sulla delimitazione delle materie legislative oggetto di un possibile trasferimento e sulle caratteristiche del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa prima e alla approvazione della legge parlamentare poi. Soprattutto il secondo punto richiede uno sforzo esegetico non facile e il margine interpretativo lasciato dalla Costituzione non aiuta nel definire la procedura più idonea ad assicurare il più ampio coinvolgimento degli attori istituzionali interessati.²

C'è però un'altra questione che, all'interno di questo studio, vale la pena di essere esaminata ed è relativa alle riflessioni sulle ricadute, in termini organizzativi, di un regionalismo italiano a più velocità. L'attivazione del procedimento previsto dall'articolo 116 Cost. porta con sé, infatti, una

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹Per un commento dettagliato dell'articolo in esame cfr. su tutti A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, p. 2195 e ss; da ultimo, A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna 2018, p. 325 e ss.

²Sono già numerosi i contributi apparsi recentemente sul tema. Per una analisi generale vd. su tutti O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017 e 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 *dirittiregionali.it*, 2/2018.

trasformazione dell'impianto istituzionale, e dunque amministrativo, del nostro Paese. Le ragioni di questo cambiamento discendono da almeno cinque e diverse ragioni.

La prima riguarda il procedimento di approvazione dell'intesa, la sua sottoscrizione, il suo passaggio parlamentare e la sua valutazione di impatto della regolamentazione da parte dello Stato e delle Regioni coinvolte. Specifica attenzione va data al momento concertativo e agli strumenti attraverso i quali garantire un costante controllo sui contenuti oggetto dell'intesa. Su questo particolare punto è, infatti, importante riflettere per immaginare una soluzione organizzativa che sia in grado: in primo luogo di coinvolgere adeguatamente tutti gli attori istituzionali in gioco; in secondo luogo di assicurare il rispetto delle prerogative e delle competenze di ciascun ente e di garantire, in terzo luogo, la più ampia e partecipata attività di monitoraggio sui contenuti dell'accordo (sia da un punto di vista funzionale e sia da una prospettiva prettamente finanziaria).³ Proprio su quest'ultimo tema, anche gli accordi preliminari sottoscritti dallo Stato e dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (agli articoli 3 e 4) hanno prospettato sia delle procedure atte alla verifica di singoli e settoriali aspetti, oggetto delle future intese, sia l'istituzione di una apposita Commissione paritetica Stato-Regione per guidare le attribuzioni finanziarie conseguenti al trasferimento delle funzioni legislative.⁴

Una redistribuzione delle competenze legislative e amministrative dovrà, poi, andare altresì di pari passo con un ripensamento degli assetti organizzativi sia degli enti che cedono competenze e sia delle istituzioni che, viceversa, acquistano nuovi e maggiori poteri.

La terza ragione concerne gli enti locali. Essi, non coinvolti direttamente nel trasferimento delle funzioni legislative, saranno, invece, assai probabilmente e indirettamente investiti da nuove e ulteriori funzioni amministrative. Da una prima lettura degli accordi preliminari già citati, emerge significativamente che le Regioni hanno richiesto allo Stato non solo competenze legislative ma anche e soprattutto funzioni amministrative per un più diretto e autonomo controllo del governo del territorio.⁵ Se il processo

³Il paragrafo 2 di questo testo riprenderà, in parte, quanto espresso precedentemente in S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018.

⁴Lo scorso 28 febbraio 2018, nella sala Verde di Palazzo Chigi è stato siglato un accordo preliminare (anche definito pre-intesa) tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto in merito all'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost. Gli accordi hanno per oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione alle Regioni che ne hanno fatto richiesta tramite atto formale dei loro organi, di maggiori forme di autonomia differenziata, ai sensi dell'art 116, terzo comma, della Costituzione. Il testo degli accordi preliminari è disponibile sul sito istituzionale del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

⁵È stato a più riprese sottolineato in dottrina come le richieste regionali non si siano limitate alle sole materie legislative ma anche a quelle amministrative. Sul punto vd. per tutti R. BIFULCO – M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, pp. 757-770, spec. p. 761 e ss.

devolutivo andrà in porto, la scelta organizzativa delle Regioni, per l'esercizio delle nuove funzioni, avrà degli effetti non poco significativi sugli enti locali chiamati ad esercitare (almeno in linea teorica), in quanto enti più prossimi ai cittadini, le funzioni oggetto del trasferimento.

Un altro punto concerne la riflessione sui raccordi istituzionali tra lo Stato e gli enti territoriali all'interno di un sistema ordinamentale non più basato sull'omogeneità e sull'uniformità delle competenze, bensì sull'asimmetria tra Regione e Regione. I modelli concertativi e le sedi di raccordo tra i diversi livelli di governo attualmente presenti dovranno o meno essere ripensati alla luce delle evoluzioni del nostro sistema regionale?

Oltre queste quattro questioni citate, ve n'è un'altra di non immediata evidenza ma che si ritiene possa essere dirimente nei prossimi mesi ed è direttamente correlata a quanto previsto dall'articolo 132 della Carta costituzionale relativo al mutamento delle circoscrizioni degli enti territoriali. La maggiore estensione delle competenze legislative delle Regioni interessate potrebbe comportare, ad avviso di chi scrive, una forte contendibilità tra gli stessi territori regionali e una rincorsa, per gli enti locali, a confluire all'interno di quelle Regioni dotate di una maggiore autonomia e in grado di assicurare il più ampio decentramento amministrativo.

2. Un modello organizzativo per la sottoscrizione e il monitoraggio delle intese

L'influenza e la capacità dei diversi attori istituzionali di incidere nel percorso attuativo dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione determineranno inevitabilmente delle conseguenze non poco significative sulle forme di governo degli enti costitutivi della Repubblica.⁶ Per questa ragione si avvertiva, e si avverte tutt'ora, la necessità di immaginare modelli procedurali innovativi in grado di coinvolgere attivamente i diversi soggetti in gioco. Da qui l'opportunità di istituire una Commissione – con una composizione mista – incardinata strutturalmente all'interno del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ma funzionalmente non dipendente da esso, quale sede di raccordo inter-organico e inter-istituzionale che segua a monte e a valle il processo devolutivo.

Sembra utile, quindi, immaginare un luogo concertativo, da istituirsi magari mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, all'interno del quale poter condurre le trattative tra il Governo e le Regioni interessate ad attivare la clausola dell'articolo in esame. Avvalendosi dell'apporto conoscitivo e organizzativo dei diversi territori si può sperimentare un modello nuovo che coordini, monitori e valuti il regionalismo a più velocità.⁷

⁶Per questa ragione nel prosieguo del presente testo si proverà a dare conto dei risvolti organizzativi non solo delle Regioni interessate ma anche dello Stato e degli enti locali.

⁷Tale modello prende spunto dalla procedura prevista per la stipulazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. Negli accordi preliminari prima menzionati si è ipotizzato di seguire lo stesso procedimento, consolidato in via di prassi, per

Dunque, sotto la guida del Presidente del Consiglio dei Ministri o, laddove presente, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, i soggetti coinvolti alla luce dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, potrebbero essere:

- i Ministri competenti per materia in relazione alle richieste della Regione interessata. Un loro possibile coinvolgimento in questa fase faciliterebbe la preventiva risoluzione degli eventuali conflitti che potrebbero sorgere all'interno del Consiglio dei Ministri che dovrà deliberare sull'intesa raggiunta con la Regione;
- i rappresentanti della Regione che ha avviato l'iniziativa. Sempre nel rispetto, come detto, dell'autonomia statutaria e legislativa in ordine alla scelta nell'individuazione dell'organo deputato formalmente a stipulare l'intesa con lo Stato, all'interno della Commissione si ritiene che debbano far parte tanto i rappresentanti della Giunta regionale quanto quelli del Consiglio. Questa duplice rappresentanza permetterebbe un dialogo tra gli organi della regione in una fase più avanzata delle trattative e quindi una maggiore cooperazione tra le due istituzioni della medesima regione;
- i rappresentanti degli enti locali rientranti nella circoscrizione regionale delle Regioni che hanno avviato l'iniziativa. Il Consiglio delle autonomie locali potrebbe al suo interno scegliere i delegati da inviare alla Commissione;
- la Commissione bicamerale per le questioni regionali con il compito di esprimere un parere sulle materie legislative e amministrative oggetto possibile del trasferimento;
- la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che in prima battuta formula proposte e analisi in merito al rispetto dell'articolo 119 della Costituzione.⁸

La Commissione così delineata potrebbe poi sostituire quella prospettata all'interno dell'accordo preliminare sull'intesa tra il Governo e le Regioni che hanno già intrapreso l'iniziativa devolutiva. Negli schemi di intesa, infatti, si è ipotizzato che "l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, saranno determinate da una apposita Commissione paritetica".⁹ Altresì. L'articolo 3 di ciascun accordo preliminare prevede che sia lo Stato che le Regioni dispongano di adeguati strumenti per la verifica e il monitoraggio su aspetti specifici delle attività che saranno oggetto di intesa. La formula organizzativa qui immaginata potrebbe, quindi, svolgere tutte le attività del procedimento in questione (ossia quelle propedeutiche alla sottoscrizione

l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Nell'ambito di tale procedimento a condurre le trattative con le rappresentanze delle Confessioni religiose è il Sottosegretario-Segretario del Consiglio dei Ministri. Il Sottosegretario si avvale della Commissione interministeriale per le intese con le Confessioni religiose istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 1997.

⁸Il rimando al rispetto dell'articolo 119, relativo all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è contenuto proprio all'interno dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

⁹Sul punto si vd. l'articolo 4 delle citate "pre-intese".

dell'intesa e quelle relative alla fase di implementazione della stessa), evitando così di prospettare due luoghi concertativi per i due diversi momenti del percorso devolutivo.

Allo stesso tempo si è consapevoli che tale soluzione contiene al suo interno il rischio di una non indifferente ossificazione del processo decisionale. Tuttavia, il raggiungimento di un "regionalismo differenziato" per il tramite di un coinvolgimento – a monte – di diversi attori ed organi istituzionali (in una dimensione sia inter-organica che inter-soggettiva) è giustificato dall'effetto che lo stesso articolo 116, terzo comma, della Costituzione produce: una deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e, quindi, una parziale riscrittura della Carta fondamentale. Per il buon esito del procedimento devolutivo e per una sua sapiente e ponderata attuazione, il coinvolgimento dei differenti livelli di governo e dei molteplici organi costituzionali sembra quanto mai opportuno.

3. Lo Stato e le Regioni nel regionalismo differenziato

La rimodulazione delle funzioni amministrative e legislative, in seguito al completamento del procedimento devolutivo, non può non tenere in debita considerazione uno speculare ripensamento della fisionomia organizzativa dei soggetti istituzionali coinvolti da tale trasferimento.

In questa ottica il "regionalismo a geometria variabile"¹⁰ può offrire l'occasione per imprimere una vera e propria riforma istituzionale, a Costituzione invariata, che sia in grado di rilanciare il sistema regionale italiano che, a quasi quarant'anni dalla sua nascita, non si è certo contraddistinto per una spiccata efficienza. L'attuazione dell'articolo in esame può, quindi, rappresentare il pretesto per rinnovare alla radice il sistema istituzionale superando, da un lato, il principio dell'uniformità ed evitando, dall'altro, la duplicazione di funzioni, uffici e strutture tra i diversi livelli di governo.¹¹

In primo luogo, il regionalismo differenziato si ripercuoterà, inevitabilmente, sull'organizzazione dello Stato sia a livello centrale che su quello periferico. Il ruolo del Dipartimento per gli affari regionali dovrà essere integralmente ripensato e irrobustito nelle sue competenze funzionali e nelle sue capacità strumentali. Ciò dovrà seguire una razionalizzazione della rete ministeriale periferica in virtù del trasferimento delle funzioni legislative e amministrative dallo Stato alle Regioni.

In secondo luogo, l'attivazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., porta con sé l'implicazione di una rivisitazione della rete organizzativa

¹⁰In questi termini F. BASSANINI durante il convegno dal titolo *il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, promosso dalla Fondazione Astrid lo scorso giovedì 19 luglio 2018.

¹¹Parla di rilancio del regionalismo italiano F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, pp. 689-709, spec. p. 709.

regionale in virtù della maggiore autonomia legislativa acquisita. Il ritaglio delle funzioni dovrà svolgersi contestualmente ad un riassetto istituzionale regionale capace di assorbire, dal punto di vista amministrativo, le ulteriori competenze.

In terzo ed ultimo luogo, e il tema sarà oggetto del successivo paragrafo, l'esigenza dovrebbe essere quella di valorizzare i principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione previsti dall'articolo 118 della Costituzione, delineando *standard* di capacità amministrativa per ogni Regione sulla base di una valutazione dell'adeguatezza degli enti locali che insistono su quel determinato territorio.

3.1. La Presidenza del Consiglio dei ministri e il ruolo del Dipartimento per gli affari regionali

Relativamente alla disposizione costituzionale *de qua*, in assenza di una organica disciplina attuativa, si è ampiamente discusso sulla sua o meno auto-applicabilità.¹² Ciò nonostante il legislatore è intervenuto nello stabilire, all'interno dello Stato, l'organo deputato a condurre le trattative con la Regioni di volta in volta interessate nel raggiungimento di ulteriori e maggiori competenze legislative. Così l'articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ha, da un lato, individuato nel Governo, e più specificatamente nel Presidente del Consiglio dei ministri e nel Ministro per gli affari regionali, il soggetto istituzionale a cui è trasmessa l'iniziativa procedimentale, dall'altro, ha altresì stabilito che nei successivi sessanta giorni dal ricevimento, lo stesso Governo dovrà attivarsi al fine di stipulare l'intesa.¹³

All'interno dell'organo governativo, dunque, il Presidente del Consiglio dei ministri, e più presumibilmente il Ministro per gli affari regionali, è il soggetto titolato per legge, e aggiungerei nel dire per logica, allo svolgimento dell'attività istruttoria volta alla stesura dell'intesa. Ai fini di tale attività endo-procedimentale il Dipartimento per gli affari regionali (guidato dal Ministro ad esso dedicato), dovrà essere munito delle idonee capacità strumentali e

¹²Tra i primi a sostenere che la disposizione costituzionale in esame sia immediatamente applicabile, senza necessità di un intervento del legislatore ordinario, è stato B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, spec. p. 144. Sul punto cfr. anche A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, p. 57. La mancanza di una disciplina attuativa dell'articolo 116 all'interno della legge 5 giugno 2003, n. 131, la c.d. legge La Loggia è sottolineata anche da 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 E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario tenutosi a Pavia il 6 e 7 giugno 2003*, Torino 2004, p. 313 e ss.

¹³Ovviamente il termine, come è stato ricordato, ha una natura prettamente ordinatoria e non già perentoria. Per una analisi della disposizione cfr. . M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014.

funzionali per l'esercizio di tale compito. La missione istituzionale affidata a tale Dipartimento non potrà, infatti, limitarsi al mero ruolo di "passacarte" ma avrà il delicato compito di mediare tra i diversi interessi in gioco al fine di comporre un quadro stabile e coerente tra la pluralità degli attori statali e le Regioni.¹⁴ Tale specifica azione potrà essere perseguita mediante due diverse strade:

- a) il potenziamento del Dipartimento per gli affari regionali per il tramite dell'istituzione di una ulteriore ufficio dirigenziale generale quale sede di impulso e di dialogo tecnico tra le amministrazioni pubbliche coinvolte;¹⁵
- b) la seconda via rimanda alla Commissione mista, incardinata strutturalmente all'interno del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ma funzionalmente non dipendente da esso, così come immaginata all'interno del paragrafo 2 di questo scritto.

3.2. La rimodulazione dell'amministrazione periferica dello Stato

Nell'analizzare le trasformazioni organizzative delle istituzioni interessate al trasferimento delle competenze legislative e amministrative, merita di essere segnalata la questione concernente il ripensamento della presenza dello Stato in periferia. Tale aspetto è stato spesso trascurato dal legislatore e dalle stesse amministrazioni centrali che, raramente, ad un decentramento delle funzioni, hanno fatto seguire una razionalizzazione della loro presenza sui territori.¹⁶ L'accento su questo specifico punto è stato posto anche, di recente, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.¹⁷ La necessità della rimodulazione dell'amministrazione periferica dello Stato è direttamente connessa alla constatazione, già prospettata, che

¹⁴In relazione a quanto appena espresso si auspica che, in occasione dell'attivazione della clausola di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i successivi Governi indicheranno sempre un Ministro senza portafoglio per la guida del Dipartimento citato.

¹⁵Le funzioni del Dipartimento sono regolate dall'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, nonché dall'articolo 12 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° ottobre 2012, così come modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 2016. Ai sensi del decreto di organizzazione e funzionamento del Dipartimento, quest'ultimo è costituito da un Capo Dipartimento e da quattro uffici di livello dirigenziale generale e da sedici servizi cui sono preposti altrettanti coordinatori con incarico di dirigenti non generali. I quattro Uffici menzionati sono i seguenti: Ufficio I "Ufficio per le politiche urbane e della montagna, la modernizzazione istituzionale e l'attività internazionale delle autonomie regionali e locali"; Ufficio II "Ufficio per le autonomie speciali e per l'esame di legittimità costituzionale della legislazione delle Regioni e delle Province autonome"; Ufficio III "Ufficio per il coordinamento delle attività della segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" e l'Ufficio IV "Ufficio per gli affari giuridici, le autonomie locali, le minoranze linguistiche e la comunicazione".

¹⁶Sul tema la letteratura è assai ampia. Da ultimo vd. V. DE SANTIS, *il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. i principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino*, In AIC, n. 4/2014. All'interno del saggio citato l'A. afferma che il nuovo sistema ordinamentale alla luce della riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto comportare una riduzione, o quanto meno, un ripensamento dell'amministrazione periferica dello Stato.

l'interesse regionale per la devoluzione non si limita solo a "pezzi" di materie legislative ma anche alle funzioni amministrative.

Il tentativo della contestuale riduzione degli apparati statali, in seguito al processo di conferimento delle funzioni in favore di regioni ed enti locali, ha, generalmente, nella storia del nostro ordinamento, paradossalmente coinciso con il rafforzamento delle articolazioni ministeriali sul territorio, secondo la famosa legge di Parkinson.¹⁸ In breve, specularmente ai numerosi trasferimenti di funzioni normative dal centro alla periferia, già a partire dalla attuazione del primo decentramento autarchico,¹⁹ non ha mai corrisposto uno snellimento e una razionalizzazione della presenza dello Stato sul territorio.²⁰

Una analisi empirica circa la riorganizzazione delle articolazioni dello Stato sul territorio non è ancora possibile, in quanto il procedimento in questione è in una fase prettamente embrionale; né tantomeno i citati accordi preliminari possono rappresentare una solida base dalla quale partire per poter sviluppare compiutamente tale ragionamento. Per evitare però il rischio di una duplicazione di uffici e strutture nel caso in cui si addivenisse compiutamente a tale trasferimento, può essere in questa sede offerta una soluzione di metodo, ossia su come tale possibilità possa essere scongiurata.

Essa risiede nella valorizzazione della Conferenza permanente a livello regionale. L'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, riguardante gli Uffici territoriali del Governo, ha stabilito che la prefettura – UTG assicura "l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato" e "garantisce la leale collaborazione" tra i suddetti uffici e le autonomie locali.²¹ Il successivo comma 2 prevede che l'esercizio coordinato è assicurato mediante l'istituzione della figura organizzativa della Conferenza provinciale permanente, presieduta dal prefetto e composta sia da tutte le amministrazioni periferiche dello Stato, che svolgono la loro attività in Provincia, e sia dai rappresentanti degli enti locali. A livello regionale, invece, vi è l'istituzione della Conferenza regionale permanente la cui direzione è affidata al prefetto titolare della prefettura – UTG situata nel capoluogo di regione. Quest'ultima Conferenza è composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato e alla quale "possono essere invitati i rappresentanti della regione". Ad attuare

¹⁷Il documento citato, del 18 ottobre 2018, dal titolo *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo* è disponibile sul sito *Regioni.it*.

¹⁸La legge di Parkinson si fonda sull'assunto che "Il lavoro si espande fino a occupare tutto il tempo disponibile; più è il tempo e più il lavoro sembra importante e impegnativo". In estrema sintesi, la legge afferma che un'organizzazione cresce indipendentemente dalla quantità di lavoro da svolgere, e che "più tempo a disposizione si avrà, più se ne sprecherà". Sul punto vd. C. N. PARKINSON, *Parkinson's Law*, London, 1959.

¹⁹Per la differenza tra decentramento autarchico e decentramento burocratico vd. S. ROMANO, *Il decentramento amministrativo*, in *Scritti minori*, II, Milano, rist. 1990, 51-52.

²⁰Parla di duplicazione delle strutture amministrative, in seguito al trasferimento delle funzioni dallo Stato agli enti locali .G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, 1996.

²¹Articolo così modificato dal decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 29.

compiutamente la disposizione citata è intervenuto il d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180 che reca al suo interno le modalità di funzionamento delle Conferenze medesime. Tramite, quindi, la struttura delle Conferenze permanenti si è istituito il raccordo tra i diversi livelli di Governo in periferia con il fine di creare una azione coordinata dei diversi attori sul territorio.

Per la predisposizione dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione, i Presidenti delle Regioni interessate potranno, in prima battuta, convocare la Conferenza regionale appena richiamata che, tramite l'interlocuzione con gli enti locali e con il prefetto individuano le funzioni statali oggetto di richiesta devolutiva e parallelamente formulano una proposta di soppressione o di riassegnazione delle funzioni umane e strumentali attualmente detenute dallo Stato.

Tale modello comporterebbe sì il rischio di un rallentamento della procedura devolutiva ma assicurerebbe un attento esame delle funzioni oggetto di riassegnazione. L'interlocuzione con il prefetto del capoluogo di Regione avrebbe il pregio di accompagnare gli enti territoriali autonomi sia nella fase "ascendente", volta all'interlocuzione con lo Stato, ma anche nella fase "discendente", ossia nella concreta applicazione pratica delle funzioni trasferite.²²

3.3. *Le possibili scelte organizzative delle Regioni.*

Anche con specifico riguardo agli enti titolati a ricevere una maggiore competenza normativa, il ragionamento sulla ristrutturazione organizzativa regionale non può prescindere da una analisi concreta delle funzioni oggetto di devoluzione. Purtroppo in questo paragrafo si offriranno delle riflessioni di ordine generale, mirate a prospettare modelli organizzativi delle Regioni "differenziate". È indubbio che il ritaglio delle funzioni dovrà svolgersi contestualmente ad un riassetto istituzionale regionale capace di assorbire, dal punto di vista amministrativo, le ulteriori competenze trasferite dallo Stato ridisegnando, da un lato, gli ambiti territoriali ottimali di svolgimento di alcune funzioni sul territorio e, dall'altro, evitando un inutile, e forse dannoso, centralismo regionale. Il principio di sussidiarietà, infatti, potrà essere meglio espresso se si prevede una competenza legislativa delle Regioni più incisiva in merito al bagaglio di funzioni da attribuire agli enti territoriali; nello stesso momento, però, le Regioni dovranno sfruttare al meglio la loro capacità legislativa, evitando inutili centralismi regionali che porterebbero ad una ingiustificata amministrativizzazione dei loro apparati burocratici.²³

Sul punto occorre richiamare il *position paper*, dello scorso luglio, elaborato da Confindustria dal titolo "Iniziative regionali per l'autonomia

²²Sul ruolo del Prefetto, quale anello di congiunzione tra lo Stato e gli enti territoriali, cfr. su tutti C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, Napoli, 2016.

²³Parla di un rischio di amministrativizzazione delle Regioni F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, In *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, pp. 215-249.

rafforzata ex articolo 116 della Costituzione”.²⁴ Non entrando nel merito dei contenuti del documento, un singolo aspetto merita in questa sede di essere esaminato e attiene al grado di autonomia che la Regione potrà esercitare nella regolazione sulle materie devolute. In buona sostanza, oltre ad un uso più sapiente nella gestione delle risorse pubbliche, si richiederebbe alla “Regione differenziata” un generale intervento sull’organizzazione amministrativa, al fine di semplificare e rendere più efficienti i procedimenti amministrativi. Per questa ragione l’attribuzione di maggiore autonomia dovrebbe essere l’occasione per un maggiore impegno – da parte delle Regioni – verso una razionalizzazione degli uffici e verso il rafforzamento delle politiche di semplificazione. Sarebbe, infatti, logico accettare il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni interessate con un conseguente aumento del livello di regolazione burocratica che fissi standard più alti e procedimenti più onerosi? La risposta non è di immediata attuazione e tutto ciò rimanda al discorso relativo alla previsione di intese a tempo (così come prospettato negli accordi preliminari) condizionate da una valutazione dell’impatto della regolazione decorso un determinato periodo.²⁵

Oltre ai riflessi sull’organizzazione interna di ciascuna Regione interessata dal procedimento di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, vi è da ragionare in che misura tale articolo possa concretamente e coerentemente rapportarsi con quanto previsto dall’articolo 117, ottavo comma, nella misura in cui si prevede che “La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”.²⁶ Tale sinergia muove dall’analisi di Cerulli Irelli e di una parte della dottrina che ha acutamente segnalato tale possibilità.²⁷

²⁴Il documento del luglio 2018 è reperibile sul sito di Confindustria. Nello specifico si vd. p. 4.

²⁵L’articolo 2 degli accordi preliminari citati ha prospettato una durata decennale delle Intese.

²⁶Per una analisi delle intese interregionali vd. F. COVINO, *Art. 117, 8° co.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, III, p. 231 e ss. e A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi.it*, n. 10/2009

²⁷Sul punto vd. V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, pp. 61-69, in A. MASTROMARINO – J. M. CASTELLA ANDREU (a cura di). *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2008. Secondo l’A. “Il progetto di regionalismo differenziato può essere anche avviato contestualmente tra le due regioni interessate [...]. In tal caso, il progetto di intesa da adottare da parte della regione, ai sensi dell’art. 116, 3 co., dovrà avere il medesimo contenuto; e contenere l’indicazione specifica dei settori di amministrazione, che verranno gestiti d’intesa tra le due regioni. Si può pensare anche un modello nel quale tutti i settori di amministrazione ulteriori, già acquisiti con la legge di cui all’art. 116, 3 co., vengano gestiti tra le due regioni mediante organi comuni. In tal caso, si evidenzerebbe anche l’aspetto positivo del notevole risparmio di risorse da trasferire alle regioni, per il finanziamento del progetto di regionalismo differenziato”, p. 69. Tale impostazione è stata recentemente ripresa da O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*. In *Federalismi.it*, n. 6/2018, spec. p. 12.

Alla differenziazione legislativa, prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, secondo l'Autore può accompagnarsi l'istituto delle intese tra Regioni, in grado di spezzare la rigidità del sistema costituzionale per l'esercizio dell'attività normativa. Tali intese, che rientrano nel novero degli accordi tra pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 11 e 15 della legge generale sul procedimento amministrativo, potranno avere il pregio di disciplinare, in relazione alle nuove competenze amministrative (e non già legislative) sia attività istruttorie comuni tra più Regioni e sia l'adozione di veri e propri provvedimenti amministrativi comuni con efficacia ultra-regionale. Le medesime intese altresì, ratificate da ciascuna Regione mediante legge, e dunque rispettose del principio di legalità dell'agire amministrativo, potranno prevedere l'istituzione di organi comuni per la concreta gestione delle ulteriori competenze. L'intima connessione tra le due disposizioni costituzionali (articolo 116, terzo comma, e articolo 117, ottavo comma), oltre a ipotizzare nuove formule organizzative e gestionali nell'esercizio delle funzioni amministrative -prospettando embrionalmente la costituzione di una "macroregione",²⁸ ben potrebbe essere usata per quelle materie il cui principio di territorialità subisce forti limiti giuridici e materiali.²⁹

In sintesi le Regioni, grazie a tali intese, potrebbero sperimentare nuove forme di gestione associata delle funzioni per il tramite di altrettanto nuove figure organizzative capaci di creare una forte sinergia tra i territori accomunati da esigenze e obiettivi comuni.

4. *Gli enti locali alla luce del trasferimento di nuove e maggiori funzioni amministrative*

Per quanto concerne gli enti locali, soggetti non direttamente coinvolti nel trasferimento delle materie legislative dallo Stato alle Regioni, essi saranno chiamati, in prima battuta -così come espressamente previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione- ad essere "sentiti" sullo schema di intesa oggetto di contrattazione e, successivamente, in maniera alquanto probabile, investiti di nuove competenze amministrative alla luce di quanto più volte ripetuto all'interno di queste pagine.

Si ritiene che gli enti locali andrebbero sì consultati sullo schema di intesa definitivo ma "il sentiti gli enti locali" andrebbe riferito sia allo Stato che alla Regione. Proprio in virtù di questa interpretazione, la soluzione organizzativa prospettata *supra* va nel verso di individuare un luogo concertativo in grado di consultare, contestualmente, gli attori istituzionali in

²⁸Sul punto vd. O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni*, cit., p. 11 e ss.

²⁹Una materia, su tutte, è quella ambientale oggetto di trattative tra lo Stato e le Regioni che hanno intrapreso il percorso devolutivo (sul punto si vd. l'allegato "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" delle pre-intese già citate). Per una analisi generale si vd. A. STERPA, *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell'ambiente?*, In F. PASTORE (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, Roma, 2015, pp. 41-64, spec. p. 49 e ss.

gioco.³⁰ In questa sede, però, non si vuole riprendere tale specifico argomento ma richiamare, da un lato, il dibattito dottrinale sulle modalità di consultazione degli enti locali e, dall'altro, ipotizzare in che modo le Regioni, dotate di nuove competenze amministrative, potranno valorizzare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione previsti dall'articolo 118 della Costituzione. Il punto attorno al quale ruoterà tale premessa è che ad una differenziazione legislativa tra le Regioni, dovrà corrispondere, parimenti, una differenziazione tra gli enti locali all'interno di ciascun ambito regionale.

Tralasciando, in questa sede, il dibattito sulla valenza giuridica del parere,³¹ sulla tempistica procedimentale attraverso la quale esso dovrà essere reso³² e la disquisizione circa la definizione soggettiva di "enti locali",³³ si concentrerà l'attenzione, in prima battuta, sulla scelta organizzativa mediante la quale permettere agli stessi enti locali di poter esprimere il loro parere sui termini dell'intesa.

Nel silenzio della Costituzione anche su questo determinato punto, la dottrina ha provato a delineare le modalità procedurali attraverso le quali poter

³⁰Cfr. par. 2.

³¹Sul punto punto si vd. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 143-144, nello spec. p. 172 e ss.

³²Su questa questione si rimanda a G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., p. 7.

³³Per la definizione di "enti locali" da coinvolgere nel procedimento in esame si vd. L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del re-gionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012, pp. 100-152, spec. p. 132 e ss. e 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*, n. 1/2011, pp. 206-236. Nello specifico i due A. sostengono che la locuzione "sentiti gli enti locali" utilizzata dall'art. 116 Cost. va riferita a un parere reso dagli enti locali intesi come istituzioni piuttosto che dalle relative popolazioni", p. 215. Sul punto concorda O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017 nella misura in cui afferma che: "In ogni caso non si può stabilire un'equivalenza tra consultazione degli enti locali sub-regionali e consultazione del corpo elettorale regionale, poiché la seconda non può surrogare la prima, visto che la volontà maggioritaria degli elettori regionali non equivale necessariamente alla volontà maggioritaria degli enti locali sub-regionali.", p. 14. Di diverso avviso, invece, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., secondo cui: "Varie sono le forme della consultazione degli enti locali. La regione potrebbe acquisire il parere direttamente dagli enti locali, o attraverso una deliberazione del Consiglio delle autonomie locali, oppure mediante strumenti di partecipazione popolare diretta. A quest'ultimo proposito del tutto legittimo è stato considerato anche un referendum regionale consultivo, pienamente ammissibile in questioni di interesse regionale.". Anche se l'A. poi afferma che "Qui il testo chiama in causa gli enti locali come parte della comunità regionale, in quanto enti esponenziali delle collettività locali, e non direttamente i cittadini residenti. Probabilmente la formula non impedisce soluzioni combinatorie, purché in ogni caso non siano estromessi dalla relativa decisione comuni e province (e città metropolitana)", p.7. In letteratura l'ipotesi di un referendum consultivo quale presupposto dell'iniziativa regionale diretta a promuovere l'intesa con lo Stato è stata formulata da N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p. 54 e ss.

garantire un loro efficace coinvolgimento.³⁴ I più si sono concentrati sul possibile ruolo che potrà avere il Consiglio delle autonomie locali (CAL), laddove istituito, che a norma dell'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, viene definito "quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".³⁵ Tale sede è, però, una delle possibili soluzioni, in quanto la consultazione degli enti locali potrebbe avvenire anche a livello associativo per il tramite del coinvolgimento dell'ANCI e dell'UPI.³⁶ La scelta di consultare le associazioni degli enti esponenziali degli interessi, singolarmente, rappresenterebbe, non solo, un aggravio procedimentale ma anche l'impossibilità per gli stessi enti locali di proporre una strategia sinergica per affrontare il procedimento devolutivo.

In ogni caso si condivide, tutt'ora, l'impostazione fornita all'interno del disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei ministri in data 21 dicembre 2007 (e mai presentato alle Camere) di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, nella misura in cui prevedeva che la consultazione fosse effettuata mediante un parere del CAL e, solo nei casi in cui questo non fosse stato istituito, l'interlocuzione sarebbe dovuta avvenire per il tramite delle associazioni rappresentative a livello regionale.³⁷

34C'è chi ha sostenuto la lacunosità della disposizione costituzionale in esame sul coinvolgimento degli enti locali affermando che: "l'art. 116, ult. comma, richiederebbe, in vista di una sua concreta applicazione, di essere meglio precisato". Così G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. III.1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano 2003, pp. 97-122. Da più parti si sono levate voci sulla necessità di una legge attuativa dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione. In questo senso cfr. E. BALBONI – L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., cit.*, p. 133 e ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, cit.*, p. 154; A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, p. 57; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., cit.* Di diverso avviso è O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico, cit.*, secondo cui: "Per quanto riguarda le forme della consultazione locale, anche in questo caso mi parrebbe superflua una legge attuativa diretta a definire quali debbano essere. In tutte le regioni ordinarie, infatti, lo Statuto istituisce e disciplina il CAL «quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali», sicché l'obbligo di consultazione previsto dall'art. 116 sarà adempiuto nelle forme e nei modi previsti dalle discipline statutarie regionali.", p. 13

35Uno dei tanti ad esprimersi in tal senso è stato S. Mangiameli nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il documento è stato approvato il 6 febbraio 2018. L'intervento risale al 29 novembre 2017. Sul sito istituzionale della Camera dei Deputati è possibile reperire i documenti citati.

36L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del re-gionalismo asimmetrico, cit.*, p. 133. Sul punto si vd. anche il documento dell'ANCI e dell'UPI dal titolo *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione* del 5 luglio 2018 e disponibile sul sito *Regioni.it*.

37Il 21 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri aveva approvato uno schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che però non fu mai presentato alle Camere. Il testo è consultabile sul www.issirfa.cnr.it all'interno della sezione download. Secondo E. BALBONI – L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art.*

In relazione alla fase successiva alla stipulazione dell'intesa e alla legge parlamentare che ne recepisca i contenuti, proprio sugli enti locali è opportuno svolgere qualche considerazione generale lasciando sullo sfondo, anche qui, un analitico studio sulle modalità di trasferimento delle funzioni amministrative dalla Regione differenziata agli enti locali rientranti in tale circoscrizione.

Come è stato sostenuto, con il perseguimento di un regionalismo differenziato si dovrebbe scongiurare l'ipotesi di un accrescimento delle funzioni amministrative in capo alla Regione –prevedendo, dunque, nuovi modelli amministrativi che chiameranno in causa direttamente gli enti locali– in quanto il perseguimento di una asimmetria regionale “non è in funzione della Regione come «ente», bensì della Regione come «comunità» e comprende oltre alla popolazione di riferimento anche gli enti territoriali di questa”.³⁸

L'asserzione secondo cui la differenziazione non coinvolgerebbe solo la Regione quale ente ma piuttosto quale comunità è molto importante al fine di avviare, specularmente ad un trasferimento legislativo, anche un serio approfondimento sull'articolazione e la rimodulazione delle nuove funzioni amministrative sul territorio. A una differenziazione legislativa dovrà, quindi, simultaneamente seguire una differenziazione amministrativa tra gli enti territoriali rientranti nella regione “specializzata”, immaginando e ridisegnando la fisionomia di tali enti alla luce delle nuove e molteplici funzioni amministrative devolute e superando così il “feticismo dell'uniformità amministrativa”³⁹ che ha da sempre caratterizzato il nostro ordinamento.

Non è un caso che tale esigenza sia stata avvertita da numerosi commentatori,⁴⁰ specie in relazione all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56. A poco più di quattro anni di distanza, infatti, il processo di riordino delle Province, di istituzioni delle Città metropolitane e la disciplina concernente l'associazionismo comunale, non può dirsi concluso.⁴¹ In buona sostanza,

116, ultimo comma, Cost., cit “L'eventuale ipotesi alternativa, e cioè che il riferimento al parere degli enti locali debba essere inteso come al parere direttamente reso dagli organi degli enti locali – Consiglio o Giunta – appare, quindi, recessiva, ed eventualmente surrogatoria per il caso in cui il Nuovo organo regionale non fosse stato ancora istituito”, p. 216. In più per gli stessi A. (p. 229 e ss) il parere del CAL potrà essere reso pur in assenza di una norma di legge regionale che disciplini dettagliatamente un suo specifico intervento in tale procedimento.

38Così S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 684.

39La felice espressione è di A. AQUARONE, *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*, Bologna 1961, p. 74.

40Su questo specifico punto insistono molto sia il documento di Confindustria (p. 3) e sia quello della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (p. 4) prima citati.

41Un bilancio e uno studio organico sull'attuazione della legge n. 56 del 2014 sono stati svolti da F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, che si esprime nei seguenti termini: “Il giudizio non vuole e non può, effettivamente, essere oggi troppo severo ed un margine di tempo ulteriore per dare attuazione vera alle previsioni contenute nella legge occorre certamente lasciarlo. Tuttavia su alcuni punti è difficile raccontarsi una realtà diversa da quella che l'analisi dello stato dell'arte restituisce: le

dopo il fallimento del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, con il quale si prevedeva una espunzione dal testo costituzionale delle Province, il dibattito sull'articolazione degli enti di area vasta e quello relativo ai processi aggregativi tra i Comuni, proprio in relazione al possibile trasferimento di nuove e maggiori funzioni, andrebbe ripreso.⁴²

5. I raccordi tra lo Stato e le Regioni interessate dal procedimento devolutivo

Un altro punto concerne la riflessione sui raccordi istituzionali tra lo Stato e gli enti territoriali all'interno di un sistema ordinamentale non più basato sull'omogeneità e sull'uniformità delle competenze ma bensì sull'asimmetria tra Regione e Regione. I modelli concertativi e le sedi di raccordo tra i diversi livelli di governo attualmente presenti dovranno o meno essere ripensati alla luce delle evoluzioni del nostro sistema regionale? Questo è l'interrogativo esposto nelle prime pagine di questo lavoro la cui risposta richiederebbe, per forza di cose, una autonoma trattazione. Si propone in ogni caso qualche spunto all'interno di un processo vasto e in completo divenire.

Si è già prospettata, in questa sede, la possibilità per le Regioni di un esercizio comune delle funzioni normative trasferite.⁴³ Ad una cooperazione di tipo orizzontale, si potrebbe far seguito con una, eventualmente, strutturale, prevedendo sedi concertative inter-regionali per il coordinamento delle attività messe in comune.

Oltre, però, questa specifica questione, andrebbe condotta una analisi più generale sugli strumenti organici di cooperazione non tanto tra le Regioni "differenziate", quanto piuttosto tra queste ultime e lo Stato centrale.⁴⁴ In uno Stato policentrico⁴⁵ la necessità di garantire idonee strutture di

previsioni sulle unioni e le fusioni di comuni non stanno funzionando come ci si auspicava; le città metropolitane, dopo una prima fase istitutiva di entusiasmo, sembrano ora ferme ed incapaci di svolgere quel ruolo di traino che il legislatore aveva pensato; le province sono rimaste «a metà del guado», in una situazione paradossale sulla quale, non a caso, già a più riprese si è pronunciata con toni allarmistici anche la Corte dei conti.", p. 979. Sul punto si vd. anche S. GAMBINO, *Le province in mezzo al guado. Brevi riflessioni su una riforma locale ampiamente incerta*, in G.C. De Martin, F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, Roma 2017, p. 193 ss.

42Sul destino delle Province, dopo il *referendum* del 4 dicembre 2016, si rimanda a M. Gorlani, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *Federalismi.it*; per i processi aggregativi comunali si vd., invece, C. TOMMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2015, pp. 447-459.

43Sul punto si vd. il par. 3.3.

44Ragiona dell'assenza di meccanismi di cooperazione orizzontale nel nostro ordinamento R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composto*, Padova, 1995, p. 354.

45Il *neo-policentrismo istituzionale* è stato definito quale processo che "contraddistingue gli ordinamenti che negli ultimi decenni hanno attuato il decentramento politico, senza riuscire parallelamente a ricreare quel sistema di pesi e contrappesi che nei sistemi di tradizione federale si è sviluppato nel corso di decenni ed in virtù di una pluralità di contingenze

coordinamento tra quest'ultimo e le autonomie territoriali, per assicurare la reale collaborazione all'interno di un ordinamento multilivello, è un punto nodale attorno al quale ruota il sistema. Condividendo l'approccio teorico della *Political safeguards of federalism*,⁴⁶ secondo cui il grado di cooperazione politica rappresenta un autentico baluardo per la difesa e il riconoscimento dell'autonomia, la completa trasformazione delle seconde camere, quali sedi di reale rappresentanza dei territori, appare lo strumento più idoneo per affrontare il procedimento devolutivo. Allo stesso tempo, però, dibattere nuovamente sul punto, dopo la bocciatura della proposta di revisione della Carta costituzionale (con la quale, pur non senza equivoci e contraddittorietà provava ad istituire una "Camera delle autonomie locali"), sembra alquanto inutile. Vi è la necessità, quindi, – a Costituzione vigente – di valorizzare gli attuali strumenti che l'ordinamento offre per gestire, dal punto di vista organizzativo, il procedimento devolutivo nella sua fase preliminare (la stipulazione delle intese) e nella sua fase "a regime", ossia quella in cui si attuerà materialmente il trasferimento delle funzioni anche umane e strumentali e se ne assicurerà il loro pieno svolgimento.

Proprio all'indomani della consultazione referendaria citata, c'è chi, a più riprese, ha sostenuto l'esigenza di dare concreta attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevede la partecipazione degli enti territoriali all'interno della commissione parlamentare per le questioni regionali.⁴⁷ Seppur tale soluzione sembrerebbe apprezzabile, c'è chi, al tempo stesso, ha sottolineato gli ambiti limitati dell'intervento della Commissione bicamerale.⁴⁸ In più, a diciotto anni dall'approvazione della legge costituzionale del 2001 stupisce, e non poco, il mancato collegamento (che avrebbe dovuto operare il legislatore costituzionale) tra la riscrittura dell'articolo 116 e le funzioni della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

storiche difficilmente riproducibili. Ciò che contraddistingue il neo-policentrismo, in altri termini, non è tanto la quantità o la qualità dei poteri attribuiti ai livelli di governo territoriali rispetto a quello statale, bensì il percorso seguito nel processo di decentramento, che ovviamente incide sui fattori unificanti (primo fra tutti la rete di raccordi) che si sviluppano come esito di tale trasformazione". Così E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008, p. 3.

46H. WECHSLER, *The political Safeguards of Federalism: the role of States in the composition and selection of the National government*, in *Columbia Law review*, 1954.

47Sul punto cfr. il c.d. rapporto D'Alia. Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016, a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle Conferenze', Doc. XVII-bis, n. 7. Vd. anche i contributi di R. BIFULCO, *Brevissimo plaidoyer a favore dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali* e N. LUPO, *Integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di regioni ed enti locali: se non ora, quando?*, In G. C. DE MARTIN – F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit., Roma 2017, pp. 103-108 e 139-144.

48Vd. A. MORELLI, nella sua relazione istituzionale al XXXIII Convegno AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", tenutosi a Firenze 16-17 novembre 2018. La versione provvisoria dell'intervento è contenuta all'interno del sito AIC, nello spec. vd. p. 30 e ss.

L'affermazione appena enunciata ci porta a spostare l'attenzione sul sistema delle Conferenze e sulla loro eventuale tenuta in un contesto di diffusa differenziazione tra le Regioni. "L'Italia è forse il paese nel quale, con successivi provvedimenti nell'arco di un ventennio, il sistema delle conferenze ha progressivamente acquisito il più alto tasso di istituzionalizzazione e, insieme, di razionalizzazione [...]."⁴⁹ Le sole modalità di raccordo tra il centro e la periferia hanno coinciso, inizialmente, con il regime dei controlli sulle leggi e sugli atti amministrativi dello Stato nei confronti degli enti territoriali per poi approdare, faticosamente, alla previsione di una serie di sedi per il raccordo tra lo Stato e le Regioni (Conferenze) all'interno delle quali hanno giocato un ruolo da protagonisti i vertici degli esecutivi.⁵⁰ Tra queste sedi di raccordo è opportuno segnalarne una: la Conferenza Stato-Regioni. Essa è stata integralmente ripensata con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (attuativo della delega contenuta nella l. n. 59 del 1997) che ne ha potenziato il ruolo ma che sconta l'ineffabile limite di essere una sede di rappresentanza degli esecutivi e non già degli organi legislativi.⁵¹ Tale Conferenza ha sostanzialmente funzionato bene in un contesto in cui tutte le Regioni hanno goduto, e godono tutt'ora, di una sostanziale e uniforme attribuzione delle diverse competenze legislative. La Conferenza è la sede principale all'interno della quale si inverte il principio di "leale collaborazione" che, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016, è stato elevato dal piano amministrativo al piano legislativo.⁵² In un futuro regionalismo differenziato, tale sede sarà ancora quella maggiormente deputata ad assolvere il compito istituzionalmente previsto? Un tema di grande importanza è il ruolo e il coinvolgimento da effettuare in ambito statale. Qual sarà il ruolo della Conferenza? Quali meccanismi bisogna prevedere per assicurare le procedure di raccordo, di monitoraggio, di supporto e di valutazione delle intese poste in essere? I percorsi per intraprendere il processo devolutivo dovranno essere percorsi coordinati o, invece, percorsi distinti?

Diversi sono gli interrogativi, le cui risposte richiederanno un radicale ripensamento e una completa ridiscussione delle sedi concertative attualmente presenti. In relazione all'ultimo quesito (se i percorsi di differenziazione sul piano dei raccordi dovranno essere percorsi comuni) la risposta sembrerebbe negativa, in quanto il procedimento devolutivo

⁴⁹Così P. CARROZZA, *Federalismi, regionalismi e autonomie*, In P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G. F. FERRARI (a cura di) *diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, p. 800.

⁵⁰Sul punto vd. F. MERLONI, *I raccordi tra Stato, Regioni e enti locali*. In G. BERTI - G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* (atti del convegno - Roma 9 gennaio 2001), Quaderno n. 20, Roma, p. 175.

⁵¹Sul sistema delle Conferenze, in ottica comparata, cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 233 e ss.

⁵²Sulla richiamata sentenza della Corte cfr. su tutti J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, cambia la forma di Stato?* In *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2016, pp. 705-710 e R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2016.

presuppone una differenziazione non solo delle materie espressamente previste ma anche delle sedi deputate al raccordo. Una differenziazione legislativa dovrebbe condurre anche ad una differenziazione organica per le sedi di dialogo tra lo Stato e le Regioni interessate. Tale asimmetria sembra percorribile mediante due strade: *i*) la prima, sul modello spagnolo⁵³, è quella delle conferenze bilaterali tra lo Stato e le singole Regioni “specializzate”. Pur senza necessità di guardare al di fuori del nostro ordinamento, si potrebbe riproporre, con le dovute differenziazioni, lo schema organizzativo e procedurale delle Commissioni paritetiche per le Regioni speciali;⁵⁴ schema cui sembrano propendere gli accordi preliminari citati.⁵⁵ Tale soluzione però si presterebbe a due grossi inconvenienti. Il primo è di ordine numerico: se, come è probabile dalle diverse iniziative che si stanno delineando in campo regionale, tutte le Regioni addivenissero ad essere “differenziate”, le sedi di raccordo aumenterebbero notevolmente, con il rischio di una moltiplicazione di strutture e costi poco sostenibile.⁵⁶ Il secondo risiede, invece, nei limiti intrinseci a tale modello: i rapporti bilaterali, inevitabilmente, impediscono un dialogo generale e sintesi di sistema;⁵⁷ *ii*) la seconda alternativa è quella di creare strutture articolate per le materie di volta in volta devolute. Questa soluzione offrirebbe la possibilità di un dialogo tra lo Stato e le Regioni che hanno richiesto e ricevuto una maggiore autonomia su determinate materie.

Infine, in relazione al provvedimento devolutivo di cui all'articolo 116 della Costituzione, negli accordi preliminari già citati si è ipotizzato che “l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, saranno determinate da una apposita Commissione paritetica”. Gli stessi schemi hanno altresì previsto, all'articolo 3, che la possibile intesa potrà disciplinare anche la verifica e il monitoraggio della stessa. In ogni caso, qualunque sia la scelta da adottare, sul punto si ritiene di individuare, al fine di una completa razionalizzazione delle strutture da impiegare nel trasferimento delle funzioni, un'unica sede organizzativa

⁵³Per una analisi sui modelli di cooperazione bilaterale tra lo Stato e le Comunità autonome in Spagna si vd. Su tutti E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo*, cit., p. 298 e ss.

⁵⁴In parte, come si sa e con portata più circoscritta, in tal senso opera il sistema delle Conferenze quale sede multilaterale mentre, con riguardo anche all'esercizio della funzione normativa, per le autonomie speciali opera il metodo negoziale e concertativo bilaterale delle commissioni paritetiche. È da rilevare che l'intesa di cui all'art. 116, comma 3, ripropone una sede e un metodo bilaterale anche per le autonomie ordinarie ponderate, almeno in relazione alla definizione della fase di avvio”. Così 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*, n. 4/2017, p. 17.

⁵⁵In tal senso vd. l'articolo 4 di ciascun accordo preliminare.

⁵⁶In maniera più o meno formale, ciascuna regione sta valutando l'ipotesi di intraprendere il percorso devolutivo. Lo scorso 6 novembre il consiglio regionale del Piemonte ha approvato, all'unanimità, la richiesta di maggiore autonomia.

⁵⁷Si vd. G. LOZANO MIRALLES, *La cooperazione in uno stato asimmetrico*, in D. DOMINICI – G. FALZEA – G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004, pp. 423-443, spec. p. 426..

all'interno della quale operare la verifica e il monitoraggio dell'intesa tra lo Stato e la singola Regione e il progressivo e continuo rispetto dell'articolo 119 della Costituzione, relativo all'autonomia finanziaria.

Il rischio da evitare è, in buona sostanza, la proliferazione di strutture di raccordo bilaterali o multilaterali tra lo Stato e le Regioni in un futuro e possibile contesto di differenziazione.

6. Considerazioni conclusive: l'articolo 116 della Cost. e la contendibilità tra i territori.

Ad una formalistica rigidità nel riparto delle competenze legislative⁵⁸ e ad una sostanziale omogeneità tra poteri e prerogative degli enti territoriali distribuiti su tutta la Penisola italiana, l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sembra oggi rappresentare il più valido strumento per introdurre elementi di differenziazione nel nostro sistema ordinamentale per sovrapporre alla simmetria *de facto* delle Regioni italiane quella *de jure*, ridisegnando così la geografia istituzionale italiana.⁵⁹

C'è chi ha sottolineato come esistano diversi principi di differenziazione oltre a quanto previsto dall'articolo in esame.⁶⁰ Così, dunque, alla differenziazione prettamente legislativa potranno seguire svariati e altrettanti elementi di differenziazione cui si è fatto cenno all'interno del presente testo: le intese tra Regioni, la rimodulazione dell'amministrazione periferica in relazione ai diversi contesti territoriali e il coinvolgimento degli enti locali a monte e a valle del procedimento devolutivo e le strutture per il raccordo cooperativo.

Oltre a questi strumenti citati ve n'è un altro che merita, nelle pagine conclusive, una particolare attenzione ed è rappresentato dall'articolo 132 della Carta costituzionale. Esso disciplina, al primo comma, la possibilità di

⁵⁸Anche se viene fatto notare che: “Sennonché, diciassette anni dopo la riforma del 2001, del Quadro semplice del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni non è rimasto praticamente nulla, a cominciare dalla stessa rigidità del riparto di competenze operato dall'art. 117 Cost.: il quale, come ha attestato la sent. n. 303 del 2003 – e molte altre seguenti – non è esaustivo, dovendo essere integrato dal principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma (nonché, in tempi più recenti, dal principio del ruolo guida dello Stato negli interventi su politiche complesse, che coinvolgono una pluralità di materie e di connesse competenze: sentt. n. 251 del 2016 e da ultimo n. 61 del 2018), e dal suo corollario in termini di leale collaborazione”. Così G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 627.

⁵⁹Sul punto cfr. E. LANZA, *Asimmetria, differenziazione e specialità regionale: modello generale e casi particolari a confronto*, in *Revista general de derecho constitucional*, n. 18/2014, p. 2. È stato, però, sottolineato come le richieste delle Regioni interessate si caratterizzino per una sostanziale uniformità. Così F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?* in *Forum di quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018.

⁶⁰A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3?* In A. MASTROMARINO – J. M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato*, cit., pp. 27-60.

disporre la fusione di Regioni già esistenti (così come la creazione di nuove Regioni) e, al secondo comma, consente alle Province e ai Comuni, che ne facciano richiesta, il passaggio da una Regione ad un'altra.⁶¹

La maggiore, o minore, competenza legislativa delle Regioni, in virtù della devoluzione di cui all'articolo 116, potrebbe comportare, a mio avviso, una forte contendibilità tra gli stessi territori regionali e una rincorsa, per gli enti locali, a confluire all'interno di quelle Regioni dotati di una maggiore autonomia in grado di valorizzare e di assicurare il più ampio decentramento amministrativo⁶². In presenza di un legislatore poco sensibile al tema, combinati insieme i due strumenti costituzionalmente previsti (articolo 116 e articolo 132) si può definitivamente superare il "peccato originale" dell'artificialità regionale per giungere a una forma di Stato al cui interno sia dia una reale rappresentanza e un effettivo Governo territoriale alle "nazionalità italiane", pur sempre nel rispetto dei principi di unità della Repubblica e di solidarietà.⁶³ Parallelamente andrebbe ripensata, e seriamente discussa, la persistenza della "specialità" di alcune Regioni italiane.

Se, quindi "Questo percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale dovrà dare sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali"⁶⁴ la sfida, non di immediata, applicazione sarà proprio questa: conciliare la differenziazione con il principio di unità e di solidarietà

⁶¹Per una analisi dell'articolo costituzionale vd. L. FERRARO, *Artt. 131-132*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 2532-2547 e A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI, (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 422 e ss..

⁶²In buona sostanza si potrà replicare quanto già avviene per alcuni Comuni italiani che, a più riprese, hanno tentato, con minore o maggiore successo, di confluire all'interno delle Regioni a statuto speciale. Da ultimo si vd. la vicenda del comune di Sappada. Per una analisi del tema cfr. il Dossier della Camera dei deputati (n. 28) -XVIII Legislatura, dal titolo *Referendum per il distacco di comuni e province ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione*. Per una analisi, invece, del recente referendum, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, Cost., cui sono stati chiamati i cittadini del Verbano Cusio Ossola (VCO) per il distacco della provincia dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione Lombardia vd. M. CAVINO, *Il referendum per il distacco dal Piemonte della provincia del VCO*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018.

⁶³Il ritaglio delle circoscrizioni regionali, espressamente elencate all'articolo 131 della Costituzione, ricalcò, infatti, uno studio statistico svolto da Pietro Maestri nel 1863. Sul punto vd. L. GAMBI, *L'equivoco tra comportamenti statistici e regioni costituzionali*, in *Questioni di geografia*, Napoli, 1964.

⁶⁴Così dispone il "contratto di Governo" siglato dai due partiti, Movimento 5 stelle e Lega, che costituiscono attualmente la maggioranza politica all'interno del Parlamento. Parla di asimmetria come circolo virtuoso dell'autonomia L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. MASTROMARINO - J. M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato*, cit., pp. 1-16, spec. p. 12.

nazionale, solo in questi termini potrà ripartire per tentare quella attuazione che, in parte, è stata intrapresa all'indomani del 2001.

Il punto nevralgico ruoterà proprio intorno alla sostenibilità della differenziazione in un ordinamento unitario. In Italia il discorso è ancora assai poco sviluppato ma prima di incamminarci verso un modello asimmetrico, sembra preliminarmente opportuno chiederci fino a che punto tale sistema potrà essere sostenibile, non solo finanziariamente, ma anche e soprattutto culturalmente.⁶⁵

** Dottorando di ricerca presso il Dipartimento di giurisprudenza della LUISS
Guido Carli, sneri@luiss.it

⁶⁵È emersa qualche voce sui possibili rischi di una asimmetria regionale. Ad esempio. A. MORELLI, nella sua relazione istituzionale al XXXIII Convegno AIC, *cit.* afferma che “il regionalismo differenziato nasconde insidie che non possono essere trascurate, poiché le asimmetrie che esso promuove, qualora non siano conformate e orientate dai principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà interterritoriale, attraverso adeguati interventi perequativi, rischia di accentuare il già notevole divario socioeconomico tra Nord e Sud.” p. 45. Ancora: “Anche sul contenuto degli accordi possono essere mossi alcuni rilievi. Occorre primariamente domandarsi quali siano i limiti di tali accordi per ogni autonomia differenziata incide inevitabilmente, anzi si potrebbe dire ontologicamente, sul principio d’eguaglianza. È necessario cioè che si raggiunga un compromesso ed una via mediana fra il diritto delle regioni virtuose ad avere un regime differenziato e quello connesso alla parità di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, non ultimi quelli delle stesse regioni interessate.”, così E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 6.