

**I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per
l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma,
della Costituzione**

SIMONE NERI

(Dottorando di ricerca, Dipartimento di Giurisprudenza,
LUISS Guido Carli)

Data di pubblicazione: 9 maggio 2018

Abstract

Nel nostro ordinamento lo slancio per il perseguimento di una trasformazione del sistema regionale è oggi rappresentato dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La sottoscrizione degli Accordi preliminari – intervenuta nel febbraio del 2018 – tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”, offre l'occasione per riflettere sulle modalità procedurali in vista dell'attuazione della disposizione costituzionale in esame. All'interno del testo, passati in rassegna i nodi interpretativi e i problemi attuativi connessi a siffatto processo devolutivo, si propone una soluzione organizzativa per il più ampio coinvolgimento degli organi e delle istituzioni coinvolti.

In our system the eagerness for the pursuit of a transformation of the regional system is now embodied by Article 116, third paragraph, of the Constitution. The signing of the preliminary agreements – which took place in February 2018 – between the Government and the Emilia-Romagna, Lombardia and Veneto Regions, for the implementation of the “differentiated regionalism”, offers the opportunity to discuss the procedural modalities for the implementation of the constitutional provision. This essay moves from the analysis of the interpretative issues and the implementation problems related to the present devolution process, to proposing an organizational solution for the broadest involvement of the bodies and institutions involved in this process.

Parole chiave: regionalismo differenziato; intese; Regioni; enti locali; Dipartimento per gli affari regionali.

Keywords: *differentiated regionalism; draft agreements; regional and local authorities; Department for regional affairs.*

Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 4 del Regolamento della Rivista.

SOMMARIO: 1. Il pendolo del regionalismo all'italiana. – 2. I nodi da scogliere: le fasi e gli attori in gioco nel processo devolutivo. – 3. Il ruolo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e la possibile istituzione di una Commissione “mista”. – 4. Il modello procedurale per l'attuazione del regionalismo “differenziato”. – 5. Conclusioni.

1. *Il pendolo del regionalismo all'italiana*

Il pendolo del “regionalismo all'italiana” ha ripreso ad oscillare. La stringente crisi economica, una costante e restrittiva giurisprudenza della Corte costituzionale¹, le riforme centraliste a costituzione invariata² ed, infine, il tentativo di riscrittura della Carta costituzionale sembravano inesorabilmente presagire una riaffermazione della centralità dello Stato a scapito degli enti territoriali e in particolar modo delle Regioni, sconfessando così la riforma costituzionale del 2001 le cui lacune e le parziali inattuazioni hanno determinato il suo palese insuccesso³.

Fallita la “sterzata centralista” all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, le rivendicazioni di alcuni territori regionali per il perseguimento di una più spiccata autonomia hanno preso così nuova forma.

¹ Sul punto cfr. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano 2014, 147-213.

² Nello specifico ci si riferisce, da ultimo, alla legge 7 aprile 2014, n. 56.

³ Sull'insuccesso del modello regionale italiano la letteratura è molto vasta. Da ultimo si v. G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma 2017.

Lo slancio per il perseguimento di una trasformazione del sistema regionale è rappresentato, nel nostro ordinamento, dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Nell'ambito della riforma costituzionale del Titolo V del 2001, infatti, l'articolo 116 della Costituzione è stato interamente riscritto. Oltre a costituzionalizzare, nel secondo comma, lo speciale regime giuridico delle Province autonome di Trento e Bolzano all'interno della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, nel terzo comma si è altresì previsto che la legge ordinaria possa attribuire alle Regioni, in alcune materie, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sulla base di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate⁴. Nonostante in passato vi siano state iniziative regionali volte ad intraprendere il percorso negoziale con il Governo, tale disposizione non ha mai trovato sino ad oggi concreta attuazione⁵.

Negli ultimi mesi però il dinamismo di alcune Regioni, da un lato, e la disponibilità del Governo uscente nel prendere seriamente in considerazione le richieste regionali dall'altro (anche e soprattutto alla luce delle consultazioni referendarie che si sono tenute in alcuni territori) fanno

⁴ Sul punto cfr. A. CARIOLA-F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino 2006, 2195 e, 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, 325 e ss.

⁵ Nessuno dei precedenti tentativi intrapresi dalle Regioni ai fini del riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia si è, ad oggi, mai realizzato. Il primo tentativo di conseguire l'intesa ex art. 116 Cost. fu della Toscana nel 2003, poi seguirono i tentativi della Lombardia e del Veneto nel biennio 2006/2007 ed infine il Piemonte nel 2008. Sul sito dell'Istituto sui sistemi regionali e federali e sulle autonomie (ISSIRFA-CNR) sono consultabili i documenti e gli studi sull'attribuzione alle Regioni ad autonomia ordinaria di «forme e condizioni speciali di autonomia», ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.

presagire che il regionalismo c.d. differenziato possa finalmente trovare attuazione⁶.

In attesa che il nuovo Parlamento entri nel pieno delle sue funzioni – e nelle more della costituzione del nuovo Governo, che operativamente dovrà condurre le trattative con le Regioni interessate – è in questa sede opportuno

⁶ Il Consiglio regionale della regione Emilia Romagna ha approvato, in data 3 ottobre 2017, la risoluzione n. 5321 recante «Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell’Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione». La Lombardia, invece, ha ritenuto di far precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo per l’attivazione del procedimento *ex art.* 116, terzo comma, Cost. dallo svolgimento di un referendum, che ha avuto luogo lo scorso 22 ottobre. A seguito dell’esito del referendum, il Consiglio regionale ha approvato lo scorso 7 novembre la «Risoluzione concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Anche il Veneto, così come la Lombardia, ha fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo per l’attivazione del procedimento *ex art.* 116, terzo comma, Cost. da un referendum svoltosi lo scorso 22 ottobre. A seguito dell’esito del referendum, il Consiglio regionale del Veneto ha approvato lo scorso 15 novembre il progetto di legge statale n. 43, di iniziativa della Giunta, da trasmettere al Parlamento nazionale, relativo all’individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, Cost. Infine lo scorso 28 febbraio 2018, nella sala Verde di Palazzo Chigi è stato siglato un accordo preliminare tra il Governo e le Regioni interessate in merito all’intesa prevista. 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, comma terzo, Cost. Il testo dell’accordo preliminare è disponibile sul sito istituzionale del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

soffermarsi sulle modalità procedurali e sui riflessi organizzativi che potrebbero incidere su quello che sarà il percorso attuativo previsto dall'articolo 116 Cost.

Le necessità di ragionare su questo aspetto sono principalmente due: la prima risiede nelle possibili e diverse interpretazioni logico-procedurali che si possono dare alla disposizione costituzionale in esame. La seconda, invece, discende dalla consapevolezza che l'influenza e la capacità di incidere dei diversi attori istituzionali in gioco, essendo tanti e distribuiti su più livelli di governo, determineranno inevitabilmente un influsso non poco significativo sulle forme di governo degli enti costitutivi della Repubblica.

In questa sede la lente d'ingrandimento sarà proiettata sul versante dell'assetto istituzionale dello Stato. Tralasciando, quindi, i risvolti applicativi all'interno delle istituzioni regionali, si proverà in queste brevi note ad analizzare e, soprattutto, ad immaginare quali risorse istituzionali e con quali riflessi organizzativi lo Stato si impegnerà nel portare avanti le trattative con le istituzioni regionali.

Non si ritiene di approfondire, invece, all'interno della presente trattazione l'analisi delle concrete proposte, legislative e amministrative, avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che, sul finire del 2017, hanno avviato le trattative con lo Stato.

2. I nodi da scogliere: le fasi e gli attori in gioco nel processo devolutivo

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come detto, stabilisce che alle Regioni ordinarie possano essere attribuite, nelle materie di competenza concorrente e in alcune materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Nel confronto tra lo Stato e le Regioni, volto a siffatto processo devolutivo, il medesimo articolo non definisce né la forma né la procedura da

intraprendere, limitandosi a stabilire che spetta alle Regioni, da un lato, l’iniziativa procedimentale e alla legge dello Stato, dall’altro, attuare concretamente il trasferimento delle materie. La legge dello Stato dovrà essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di una previa intesa fra lo Stato stesso e la Regione interessata, sentiti gli enti locali⁷.

Il momento concertativo tra i due diversi livelli di governo è dunque da rinvenire nell’intesa propedeutica alla presentazione del disegno di legge da approvare all’interno dei due rami del Parlamento ma l’intricato e complesso procedimento relativo ai tempi e ai modi è rimesso sostanzialmente alla libertà delle istituzioni coinvolte.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha, infatti, lasciato un certo margine di discrezionalità nella fissazione del modello pattizio. Né tantomeno la legislazione ordinaria di attuazione del riformato titolo V, la c.d. legge La Loggia, ha provato a delineare i contorni essenziali relativi alle procedure di

⁷ Per un’analisi sulle implicazioni del regionalismo differenziato si v. E. CARLONI, *Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. reg.*, 2001; R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008; 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, 57; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2001, 53 e ss. e, da ultimo, O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14/2017.

trasferimento delle funzioni legislative e amministrative dallo Stato alle Regioni di volta in volta interessate⁸.

In ogni caso si condivide l'impostazione di chi, in dottrina, ha comunque teorizzato la diretta applicabilità della disposizione costituzionale in oggetto in assenza di una disciplina legislativa ordinaria attuativa⁹. Tale assenza ha in più il merito, secondo alcuni, di lasciare un certo margine di libertà agli attori in gioco, che ben potranno modellare i procedimenti devolutivi sulla base delle singole richieste delle Regioni anche e soprattutto alla luce dei diversi quadri politico-istituzionali che di volta in volta si avvicendano¹⁰.

⁸ Sin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 alcuni commentatori hanno subito evidenziato le difficoltà applicative della disposizione in esame. Sul punto cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 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 AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *Atti del Seminario tenutosi a Pavia il 6 e 7 giugno 2003*, Torino 2004, 313 ss.

Altri autori hanno invece sostenuto la "autosufficienza" della disposizione costituzionale. Così O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 9, secondo il quale l'art. 116, comma terzo, pone «solo un problema d'interpretazione costituzionale e non un più grave problema di attuazione costituzionale».

⁹ B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002.

¹⁰ In questo senso v. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo" in le Regioni*, 2001, 1165, e M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in

Allo stesso tempo, però, come si argomenterà successivamente, nonostante la diretta applicabilità della disposizione in esame, una legge attuativa al caso concreto sarebbe in ogni caso auspicabile e opportuna.

In mancanza, quindi, di un compiuto intervento legislativo relativo al procedimento pattizio teso al trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni è comunque possibile, in base allo stesso articolo 116, terzo comma, della Costituzione, delineare nelle sue linee essenziali un percorso logico-attuativo. Esso può essere infatti scisso in tre diversi “sub-procedimenti” in relazione all’altrettanta diversità dei soggetti di volta in volta coinvolti. Anche questa semplificazione, però, presenta alcune criticità e un certo grado di discrezionalità nell’individuazione degli organi coinvolti all’interno delle varie istituzioni.

Le principali criticità che sono sin da subito emerse all’indomani della previsione del regionalismo differenziato, infatti, discendono non tanto dalla delimitazione contenutistica delle materie da trasferire, quanto piuttosto dal grado di coinvolgimento delle istituzioni che sono chiamate a prenderne parte.

Scomponendo i momenti essenziali di cui alla disposizione costituzionale *de qua*, le fasi che si possono delineare sono tre¹¹:

1) la prima fase, quella dell’iniziativa, è contraddistinta dall’esclusivo protagonismo dell’istituzione regionale. L’articolo 116 sul punto non lascia dubbi. È sempre e solo la Regione interessata a poter attivare la fase

www.federalismi.it, 13 dicembre 2002. Di altro avviso sono invece L. SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell’art. 116 c. III Cost. Il caso della Regione Lombardia*, in *amministrazioneincammino.luiss.it* e S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 107 ss.

¹¹ Parla di tre fasi anche M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l’art. 116 della Costituzione*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012, 425 e ss.

dell'iniziativa per il regionalismo differenziato. All'interno dell'istituzione regionale la scelta dell'organo competente deputato all'iniziativa per il raggiungimento dell'intesa (e non già, come si avrà modo di dire dell'iniziativa legislativa per l'approvazione del disegno di legge) con lo Stato è rimessa all'autonomia statutaria e legislativa di ciascuna Regione¹². Sarà dunque la stessa Regione a prevedere le modalità attraverso le quali presentare l'iniziativa devolutiva allo Stato. A quale organo dello Stato è però presentata l'iniziativa? Sul punto è intervenuta la legge ordinaria stabilendo che l'iniziativa regionale è trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali¹³;

2) la seconda tappa è rappresentata dal momento concertativo tra lo Stato e la Regione interessata ai fini della stesura dell'intesa. Sempre la disciplina positiva individua nel Governo l'organo competente ad attivarsi in virtù dell'iniziativa regionale nel termine di sessanta giorni dal ricevimento

¹² Tale autonomia discende, infatti, dall'articolo 123 della Costituzione. Su tutti cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, cit., 59.

¹³ Sulla base dell'articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) si stabilisce che, «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge». Per un commento sulla disposizione citata v. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 14 luglio 2014.

della comunicazione della Regione¹⁴. Ovviamente il termine, come è stato ricordato, ha una natura prettamente ordinatoria e non già perentoria¹⁵.

Se, per parte regionale, l'organo competente a negoziare con lo Stato è anche in questa fase individuato sulla base dell'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni, per parte statale la legge individua nel Governo il soggetto titolato ad intraprendere i negoziati. Ma all'interno del Governo qual è il soggetto che concretamente deve condurre le trattative? Con quali modalità il Governo deve seguire la procedura? quali sono gli eventuali margini del Parlamento nazionale nella definizione, a monte, delle trattative?

3) la terza fase, infine, è tutta interna allo Stato il quale dovrà però necessariamente interloquire con la Regione e gli enti locali. Una volta perfezionata l'intesa, infatti, la legge deve recepirne i suoi contenuti. In relazione a tale fase i dubbi sono numerosi, o se si vuole numerose sono le scelte e le diverse opzioni che si possono intraprendere. A chi spetta, infatti, l'iniziativa legislativa volta alla presentazione del disegno di legge che recepisca i contenuti dell'intesa? L'approvazione della legge a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera con quali modalità avviene? Il Parlamento ha una facoltà emendativa sul testo presentato? Che natura giuridica ha l'intesa approvata?¹⁶

¹⁴ È sempre l'articolo 1, comma 571, della legge di stabilità 2014 a prevedere che l'iniziativa sul punto spetti al Governo. Sul punto si v. la precedente nota.

¹⁵ Sul punto v. il dossier n. 565, elaborato dal Servizio studi del Senato della Repubblica, dal titolo *il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, del novembre 2017 e consultabile all'interno del sito istituzionale del Senato.

¹⁶ Su quest'ultimo punto cfr. V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano 1978, 27 ss.

Solo ad alcuni di questi interrogativi si proverà a rispondere nel paragrafo seguente.

Nell'ambito delle tre fasi appena menzionate specifica rilevanza va poi data alla consultazione degli enti locali, così come previsto dallo stesso articolo 116 Cost. I più attenti commentatori della disposizione costituzionale, sin dall'apparizione di quest'ultima, si sono giustamente interrogati su tre diversi aspetti: quali sono gli enti locali che devono "essere sentiti"? Che valenza giuridica ha il loro parere? E, infine, in quale fase del procedimento deve essere reso tale parere?¹⁷

Lasciando sullo sfondo i primi due interrogativi in prima battuta sembra opportuno soffermarsi sul terzo ed ultimo quesito.

Si è unanimemente concordi nell'affermare che il parere degli enti locali debba seguire all'iniziativa della Regione e precedere il momento della formulazione della proposta da rendere al Governo¹⁸. A detta di chi scrive però tale approccio non appare del tutto convincente.

Il "sentiti gli enti locali" andrebbe infatti riferito sia allo Stato quanto alla Regione e questo per due ordini di motivi: il primo risiede nella possibilità per gli stessi enti locali di prendere parte alle trattative con lo Stato e la Regione, in modo da poter essere consultati in un momento procedimentale più avanzato e sulla base delle osservazioni che lo stesso Stato ha espresso

¹⁷ Sulla valenza giuridica del parere degli enti locali cfr. il testo di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 143-144.

¹⁸ Anche qui v. su tutti A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit. Secondo l'Autore «[...] le forme della consultazione degli enti locali potrebbe *avvenire mediante*: il parere direttamente dagli enti locali 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 [...]».

dopo la proposta regionale. In secondo luogo questo permetterebbe agli stessi enti locali una garanzia maggiore soprattutto nei confronti delle Regioni in vista del rispetto dell'articolo 118 sul riparto delle funzioni amministrative.

Come può evincersi dalla lettura sullo schema di intesa preliminare, la richiesta delle Regioni non si è limitata alle sole competenze legislative ma anche (e oserei dire soprattutto) a quelle amministrative. Il trasferimento così non riguarderebbe solo “pezzi” di materie *ex* articolo 117 della Costituzione ma altresì funzioni prettamente amministrative. Il ruolo nella definizione e nella sottoscrizione dell'intesa che possono giocare in questa fase gli enti territoriali è allora maggiormente importante per garantire, da un lato, che le funzioni trasferite siano poi allocate effettivamente all'interno di quel livello di governo più idoneo a svolgerle e si eviterebbe, d'altro canto, il rischio di un poco opportuno “centralismo regionale”¹⁹.

Da ultimo, la disposizione costituzionale in esame ci ricorda che il trasferimento delle funzioni dovrà avvenire nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. Su tale specifico aspetto vedremo quali riflessi organizzativi dovranno essere predisposti per armonizzare il processo devolutivo con l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

3. Il ruolo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e la possibile istituzione di una Commissione “mista”

Che sia quindi il Governo per nome e per conto dello Stato a negoziare con le Regioni sembra alquanto pacifico. Questo principalmente per due ordini di ragioni: la prima è meramente di diritto positivo; è una disposizione

¹⁹ Sul centralismo regionale cfr. su tutti S.C. MATTEUCCI, *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, vol. 1/2010, 81-92.

di legge, come accennato²⁰, a individuare nelle figure del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli affari regionali i soggetti titolati ad avviare la fase pattizia a margine dell'iniziativa regionale. La seconda ragione discende dall'accordo preliminare prima menzionato nella misura in cui si è ipotizzato di seguire lo stesso procedimento, consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione²¹.

Ricalcando, quindi, la procedura per la stipulazione delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, si può immaginare un procedimento analogo che sia in grado di coinvolgere, da un lato, tutti gli enti costitutivi della Repubblica all'uopo interessati e, dall'altro, che sappia predisporre quei moduli organizzativi capaci di affrontare le diverse problematiche sottese al trasferimento delle funzioni anche e soprattutto nel pieno rispetto dell'articolo 119 della Costituzione.

Se nell'ambito delle intese *ex art. 8* il regista delle trattative è rappresentato dal Sottosegretario-segretario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per quelle afferenti all'articolo 116, come ci ricorda la già citata norma contenuta nella legge di Stabilità per il 2014, è opportuno che il soggetto protagonista sia il Ministro per gli affari regionali e le autonomie quale organo di governo a capo dell'omonimo Dipartimento.

²⁰ È sempre l'articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

²¹ Sul punto v. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari 1990 ma soprattutto 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 *www.dirittiregionali.it*, 2/2018.

Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie²² è la struttura istituzionalmente deputata ai rapporti del Governo con il sistema delle autonomie, di cui il Presidente del Consiglio dei Ministri (ovvero l’Autorità politica delegata) si avvale per l’esercizio delle funzioni riguardanti i rapporti con gli altri enti territoriali costitutivi della Repubblica²³, svolgendo altresì le funzioni di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano²⁴.

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 generali²⁵.

²² Il Decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie 1.9.2016, registrato dalla Corte dei conti in data 26.9.2016, recante «Norme per la organizzazione e funzionamento del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie» è entrato in vigore dal giorno 31 ottobre 2016, in attuazione del DPCM 7.6.2016, recante «modifiche al D.P.C.M. 10 ottobre 2012 concernente Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri».

²³ Le 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.

²⁴ Quest’ultima funzione è svolta ai sensi dell’art. 10, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

²⁵ 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

Lo svolgimento dell'istruttoria sullo schema di intesa e la sua successiva presentazione per la deliberazione in seno al Consiglio dei Ministri ben potranno essere curati dal Ministro per gli affari regionali.

Nello svolgimento dell'istruttoria però lo stesso Dipartimento, anche alla luce della sua attuale struttura, si crede necessiti, da un lato, di una rimodulazione dell'assetto organizzativo e, dall'altro, dell'integrazione di alcuni soggetti idonei a coadiuvare le attività del Ministro delegato.

Per avanzare una proposta organizzativa in virtù dell'attivazione del procedimento ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione anche qui il paragone con la procedimentalizzazione che si è avuta per la stipulazione delle intese ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione può essere utile.

Infatti, così come il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio si avvale di una apposita Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, istituita presso la stessa Presidenza²⁶, è opportuno istituire anche per il Ministro per gli affari regionali e le autonomie una apposita Commissione non già di natura ministeriale ma una struttura a composizione mista.

La costituzione di una apposita Commissione, da istituire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, permetterebbe la creazione di un modello organizzativo inidoneo ad esaminare contestualmente, e in un'unica sede, le molteplici istanze provenienti dai diversi soggetti istituzionali coinvolti prima sia del perfezionamento dell'intesa tra lo Stato e la Regione sia della presentazione del disegno di legge al Parlamento.

Bolzano” e l'Ufficio IV “Ufficio per gli affari giuridici, le autonomie locali, le minoranze linguistiche e la comunicazione”.

²⁶ La Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose è stata istituita presso la stessa Presidenza per la prima volta nel 1985. L'attuale Commissione è stata costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1997.

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 garantirebbe l'assenza di un conflitto all'interno del Consiglio dei Ministri che dovrà deliberare sull'intesa raggiunta con la Regione;

- i membri 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, della Commissione si ritiene che debbano far parte tanto i rappresentanti della Giunta regionale quanto quelli del Consiglio. Questa duplice rappresentanza permetterebbe un dialogo inter-organico 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 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 gli affari 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.

Ferma restando in ogni caso la potestà in capo al Governo e al rappresentante regionale nella sottoscrizione dell'intesa, lo schema organizzativo così delineato permetterebbe sia il coinvolgimento degli enti territoriali nel momento concertativo successivo tra lo Stato e le Regioni (e non già solo nella fase di iniziativa regionale) e sia una attiva partecipazione

di alcuni organismi parlamentari; partecipazione di questi ultimi che valorizzerebbe il ruolo dell'assemblea elettiva nazionale soprattutto alla luce di una ristretta capacità emendativa di cui il Parlamento disporrebbe nell'esame del disegno di legge che dovrà recepire i contenuti dell'intesa. Se, e come ampiamente dibattuto, la procedura da seguire dovrebbe ricalcare quella consolidata in via di prassi per l'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, al Parlamento, infatti, non sarebbe riservato un ampio spazio di manovra. La ristretta capacità emendativa delle due Camere comporterebbe un non indifferente *vulnus* alla luce dell'oggetto dell'intesa *ex art. 116 Cost.* Si tratta infatti di una intesa avente ad oggetto il trasferimento di competenze proprie delle assemblee elettive nazionali a vantaggio delle Regioni, sulla base di un procedimento pattizio negoziato interamente dal Governo.

Si obietterà, ed è vero, che il Parlamento avrebbe in ogni caso la facoltà di non approvare il disegno di legge ma un suo coinvolgimento anche nella fase concertativa tra lo Stato e le Regioni avrebbe l'indubbio pregio di risolvere a monte i possibili conflitti.

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»²⁷.

4. *Il modello procedurale per l'attuazione del regionalismo "differenziato".*

²⁷ V. l'articolo 4 di ciascun Accordo preliminare.

Sulla base di un precedente disegno di legge approvato in seno al Consiglio dei Ministri del Governo Prodi²⁸ e sulla scorta delle considerazioni appena svolte è possibile tracciare un *iter* procedimentale da seguire per il processo devolutivo.

All'iniziativa regionale, esercitabile secondo le forme e le modalità previste dalla stessa Regione nell'ambito della sua autonomia, la proposta andrà presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato. In questa fase la Regione può provvedere già in prima battuta a consultare gli enti locali, secondo le formule prescelte dall'istituzione regionale; la consultazione però, come detto, non esaurisce il ruolo di tali enti nella procedura concertativa.

Lo svolgimento dell'istruttoria sullo schema di intesa dovrà essere curata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari regionali da lui delegato, avvalendosi delle strutture dell'omonimo Dipartimento e della Commissione mista. In quest'ultima sede, dopo la definizione di uno schema preliminare di accordo per raggiungere l'intesa tra i due soggetti con competenze legislative, gli altri attori coinvolti potranno presentare le loro osservazioni. Osservazioni in ogni caso superabili dalla Regione e dallo Stato.

Sottoscritta l'intesa ad opera di questi ultimi, spetterebbe al Governo, ad avviso di chi scrive, presentare al Parlamento il disegno di legge per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia entro un determinato lasso di tempo indicato all'interno dell'intesa stessa. In base a quest'ultima previsione il disegno di legge governativo ben potrà recare i termini per l'approvazione parlamentare di più intese sottoscritte dall'organo esecutivo contestualmente.

²⁸ Il testo del disegno di legge, consultabile sul www.issirfa.cnr.it all'interno della sezione download, fu approvato in seno Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007 ma non fu mai presentato alle Camere.

In caso di inerzia governativa la Regione interessata potrà attivarsi autonomamente presentando il disegno di legge alle Camere ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione.

La legge dovrà recare le disposizioni che disciplinano l'autonomia regionale ampliata sulla base dell'intesa e quest'ultima dovrà costituire parte integrante della legge, in forma di allegato.

L'intesa, come contenuto anche nell'accordo preliminare, potrà disciplinare la verifica e il monitoraggio costante e una possibile revisione, passato un certo periodo di tempo. Verifica e monitoraggio che potranno essere svolti dalla stessa Commissione mista prevista "a monte" nelle fasi procedurali iniziali, propedeutiche al momento pattizio.

5. Conclusioni

Si è consapevoli che la soluzione organizzativa e procedurale testé avanzata 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 consenso dei differenti livelli di governo e dei molteplici organi costituzionali sembra quanto mai opportuno.