



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO IGNAZIO ARENA

**QUESTIONI PROCEDURALI SULL'APPROVAZIONE DELLE
LEGGI DI CUI ALL'ART. 116, COMMA 3, COST.**

20 APRILE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ignazio Arena

Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*

Abstract: *The paper is dedicated to the interpretation of procedure under article 116, par. 3, It. Const. It is argued that this procedure concerns only the ordinary regions and not only the legislative functions. Negotiations are initiated and concluded by executives, but a decisive role could be played by the legislatures through their directives. It is up to the regional legislature to present the proposal, while the national legislator decides whether to approve the act. It is finally argued that the opinion of local authorities should be expressed to Parliament (in the perspective of a synergy between the “municipalist” and the “regionalist” model of relationship between different levels of government).*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sfera soggettiva di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – 3. La sfera oggettiva di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – 4. L'avvio delle trattative e la stipula dell'intesa. – 5. L'iniziativa legislativa. – 6. Il ruolo del Parlamento. – 7. Il parere degli enti locali.

1. Introduzione

Negli ultimi anni¹, come noto, diverse regioni (part. Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna²) hanno avviato trattative con lo Stato per addivenire alla conclusione di intese secondo quanto prevede l'art. 116, comma 3, Cost.³. Il 22 ottobre 2017 si sono svolti due *referendum* consultivi, in Lombardia e in Veneto⁴, in relazione alla scelta di attivare le procedure di cui all'art. 116, comma 3, Cost.. Il 28 febbraio 2018 sono stati conclusi, tra lo Stato e alcune regioni, dei “preaccordi” (Accordi preliminari sull'autonomia differenziata), tuttavia privi di “efficacia vincolante”⁵. Tali sono anche le bozze di intesa del 25 febbraio e del 15 maggio 2019⁶. Il contenuto di questi “preaccordi” ha destato perplessità. Si sono avute vivaci reazioni a livello istituzionale e politico da parte di alcune altre regioni, preoccupate che il processo di differenziazione possa tradursi in un accrescimento del divario economico tra Nord e Sud del Paese⁷. D'altronde le “potenzialità” insite nella prospettiva del

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Sulle iniziative precedenti (a partire da quella della Toscana del 2003), v. la sintesi offerta da A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1 del 2018, 185 ss.

² Manifestazioni di interesse si sono avute, però, anche da parte di molte altre regioni.

³ Sulla mancanza di trasparenza nelle trattative v. A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4 del 2019, 57.

⁴ Come noto, le norme relative ai quesiti previsti dalle leggi della regione Veneto 19 giugno 2014, nn. 15 e 16 sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (*sent. n. 118 del 2015*). I quesiti si riferivano all'ipotesi di trasformazione del Veneto non solo in regione speciale, ma anche in una “Repubblica indipendente e sovrana”. La Corte ha “salvato” solo il quesito relativo alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, comma 3, Cost. Sul rischio che, in termini politici, i *referendum* consultivi generino “aspettative eccessive” v. M. COSULICH, *Regioni ed enti territoriali*, in *Enc. it.*, Il libro dell'anno del diritto, 2019, 252.

⁵ M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e in Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2017, 7; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti Regionali*, n. 3 del 2020, 258.

⁶ Sulle quali, v. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 21 del 2019, 7 ss., nonché P. COSTANZO, *Quale regionalismo differenziato? Note per una discussione*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, a cura di Cristina Bertolino, Tanja Cerruti, Marco Orofino, Annamaria Poggi, Napoli, 2020, I, 108 ss.

⁷ Cfr. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., 3. Sul tema dell'eguaglianza tra le regioni, v. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (curr.), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 112 ss.

regionalismo differenziato, nel senso dell'*adaequatio rei et iuris* e quindi del superamento di un'omogeneità spesso priva di giustificazioni, sono state ampiamente sottolineate dalla dottrina⁸.

L'emergenza sanitaria del 2020 sembrerebbe aver allontanato la conclusione delle intese e determinato un complessivo ripensamento sull'opportunità dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁹. Tuttavia, in primo luogo, il tema della differenziazione delle regioni potrebbe tornare di stretta attualità a seguito della formazione del Governo Draghi, se non altro per l'importanza che a esso annettono specialmente alcune delle forze politiche che in Parlamento lo sostengono. In secondo luogo, in vero, pare scorretto inferire da situazioni molto peculiari, come quelle vissute nel 2020, considerazioni di ordine generale in merito all'opportunità di procedere alla differenziazione (o "specializzazione", se si preferisce¹⁰) delle regioni¹¹; e, comunque, potrebbe pure trarsi una morale, per così dire, "regionalista" dalle vicende del 2020, essendo (ri-)emersa (almeno anche) l'importanza della divisione verticale del potere, «elemento di bilanciamento e di garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo»¹².

In questo scritto, ad ogni modo, non mi soffermo sui profili relativi al possibile contenuto delle intese e quindi sui limiti sostanziali posti dalla Carta alla differenziazione dell'autonomia delle regioni.

Mi occupo, invece, degli elementi che caratterizzano il procedimento delineato dall'art. 116, comma 3, Cost. (quali l'intesa, l'iniziativa regionale, il parere degli enti locali...), anche in rapporto ad altri procedimenti con i quali può essere utile un raffronto (es. altri procedimenti "inter-livello"¹³; procedimenti legislativi presupponenti un'intesa; procedimento di formazione delle leggi costituzionali).

Benché non esista in proposito unanimità di vedute, va segnalato che l'assenza di una legge volta a integrare e chiarire alcuni aspetti del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. (cui anche nella XVIII Legislatura si è proposto di porre rimedio¹⁴) potrebbe essere considerata problematica. Tale assenza – unitamente alla mancanza di previsioni attuative nei regolamenti parlamentari¹⁵ – se non rende impossibile porre in essere il procedimento stesso¹⁶, comunque crea non poche incertezze all'interprete (incertezze che neppure la prassi sembra avere compiutamente superato).

⁸ Per tutti v. L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in [Rivista AIC](#), n. 2 del 2017, 39 (ma v. anche ID., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2001, 183 ss.).

⁹ Cfr. M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfida all'uniforme regionalismo italiano*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 3 del 2020, 149 ss.

¹⁰ In realtà, il termine "specializzazione" incorpora l'"auspicio" che la differenziazione di cui all'art. 116, ult. com., possa realizzare (ciò che in atto ancora non si è avuto) un superamento del regime duale (regioni ordinarie/regioni speciali) verso un sistema di specialità diffusa: cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, 24.

¹¹ A. RUGGERI, *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in [Dirittifondamentali.it](#), n. 3 del 2020, 149.

¹² G. RIVOSECCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus*, in [Diritti Regionali](#), n. 3 del 2020, 643.

¹³ Per riprendere L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in C. Russo Ruggeri (cur.), *Studi in onore di A. Metro*, II, Milano, 2010, 121 ss. L'espressione "inter-livello" serve a esprimere (meglio di quella più comune, "multi-livello"), il fatto che il tratto caratteristico dell'assetto istituzionale contemporaneo non risiede tanto nell'esistenza di più livelli di governo del territorio, ma nella centralità delle relazioni *tra* di essi intrattenute (e che un numero sempre crescente di articolazioni procedurali rispecchia).

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Audizione del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza*, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 12 febbraio 2020, 3 ss.

¹⁵ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [Federalismi.it](#), n. 6 del 2019, 24 s.; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2 del 2019, 7.

¹⁶ La necessità di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. per potere avviare il procedimento del quale qui si discute (pur non volendola intendere nei termini di un vero e proprio "obbligo costituzionale") è stata affermata da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1 del 2007, 154, che ha sottolineato come, nella prospettiva della Carta, «proprio il maggior tasso di autonomia che attraverso il regionalismo differenziato viene iniettato nel sistema costituzionale richiede prestazioni in termini di unità».

Naturalmente non ho la pretesa di affrontare gli aspetti procedurali relativi alla formazione delle leggi di cui all'art. 116, ult. comma, Cost. in modo esaustivo¹⁷. Vorrei soltanto offrire un contributo, per quanto modesto, all'interpretazione di quest'ultima disposizione costituzionale.

2. La sfera soggettiva di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Prima di iniziare l'esame del procedimento di cui all'art. 116, ult. comma, Cost., sono necessarie alcune considerazioni relative alla sfera soggettiva e oggettiva di applicazione dello stesso.

Benché vi sia disparità di vedute in proposito, a me pare che, quanto alla sfera soggettiva, la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. possa ampliare¹⁸ le competenze delle sole regioni *ordinarie*, come si desume dall'espressione «altre Regioni», dovendosi intendere “altre” rispetto a quelle indicate nei commi precedenti (le cinque regioni speciali)¹⁹. Non è possibile, secondo me, addivenire a una diversa conclusione sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ciò non tanto perché l'art. 116, comma 3, Cost., introdotto dalla medesima legge n. 3 del 2001, esprimerebbe una norma speciale rispetto a quella generale di cui all'art. 10 cit. E neppure perché quest'ultimo si riferirebbe alla disciplina costituzionale prevista in generale per le regioni ordinarie e non alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere acquisite dalla singola regione²⁰. Piuttosto in quanto la possibilità di usufruire del procedimento di cui all'art. 116, ult. comma, Cost. non costituisce una condizione di maggior favore. In nessun caso l'autonomia delle regioni ordinarie, in termini di competenze, può superare quella delle regioni speciali, ma il fatto che le regioni speciali non possano prender parte al procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. di per sé non rende la loro posizione deteriore rispetto a quella delle regioni ordinarie.

Si potrebbe obiettare, però, che le regioni speciali possono ricorrere anch'esse al procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost.; e che le valutazioni relative al rispetto della clausola di “maggior favore” vengono svolte materia per materia. Potrebbe dunque non escludersi che il regionalismo differenziato possa rendere, in una certa materia, deteriore la posizione delle regioni speciali. In questa prospettiva, però, la presenza di regioni speciali, a mio avviso, rischierebbe di perdere significato. A ragionar così, infatti, si tenta in via di interpretazione di avvicinare il sistema

Una legge di attuazione è considerata non necessaria, ma opportuna da 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 del 2011, 219. *Contra* M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 26 marzo 2011, 146 s. Considera contestabile che vi sia spazio per una simile legge cornice A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116, u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2020, 332. Perplexità anche in G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, cit., 11 e in O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, G. Verde (curr.), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, 179 ss.

¹⁷ In particolare, non sarà possibile chiarire se con la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. si realizzi una modifica del sistema costituzionale “per vie diverse” da quelle previste dall'art. 138 Cost. o una mera devoluzione legislativa (spero comunque di potermene occupare in un prossimo scritto). Non potrà neppure essere affrontato il tema delle deleghe al Governo volte all'adozione di atti normativi o alla definizione di intese minori, di semplice esecuzione-attuazione.

¹⁸ Sembra contraddittorio che possa ridurle: così E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in questa *Rivista*, *Studi 2020/I*, 15. *Contra* A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 177.

¹⁹ Così A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., 317; v. anche A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero dal “lungo addio” al regionalismo del passato verso il “grande sonno” del regionalismo “asimmetrico”?* in *Rassegna parlamentare*, n. 1 del 2003, 88; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 96. *Contra* S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V della Costituzione*, in G. Berti, G.C. De Martin (curr.), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, 143 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti Regionali*, n. 3 del 2019, 13 s. Si v., però, anche ID., *Art. 116*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2018, 328 ss.

²⁰ Tali argomenti in A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., 318.

costituzionale vigente a un modello di differenziazione diffusa, nel quale passa in secondo piano la distinzione tra regioni speciali e regioni ordinarie. Pertanto, tra le due impostazioni, mi sembra da preferire quella che limita l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alle sole regioni ordinarie. Essa sembra maggiormente conforme a diritto positivo, anche se si comprendono le ragioni sottostanti all'altra impostazione.

3. La sfera oggettiva di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

La devoluzione di cui all'art. 116, comma 3, Cost. è solo apparentemente limitata alle competenze legislative. L'estensione delle competenze legislative delle regioni ordinarie, ove realizzata, potrebbe determinare infatti, per così dire simmetricamente, un ampliamento anche della potestà regolamentare regionale. Ciò in quanto essa spetta allo Stato solo nelle materie di potestà legislativa esclusiva, salva delega alle regioni. È chiaro che l'attribuzione a queste ultime di nuove competenze legislative, in precedenza in materie di pertinenza esclusivamente statale, deve comportare per la regione beneficiaria più ampi margini d'intervento anche tramite regolamenti²¹. Dunque, le trattative tra regioni ordinarie e Stato *non* avranno a oggetto "soltanto" competenze legislative.

Inoltre, l'ampliamento delle competenze potrebbe dirsi non riguardare soltanto la potestà legislativa e regolamentare, ma coinvolgere pure le attribuzioni amministrative²². Ciò è stato sostenuto, tra l'altro, in quanto la formulazione della disposizione lo consentirebbe e anche perché in alcune materie questo potrebbe rivelarsi indispensabile (es. tutela dell'ambiente). E, ancora, perché il conferimento di funzioni amministrative mediante la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. risponderebbe comunque a una logica (come minimo) non dissonante rispetto a quella di cui all'art. 118.

4. L'avvio delle trattative e la stipula dell'intesa

Si riscontrano modi diversi di richiesta d'inizio delle trattative da parte delle regioni interessate.

In alcuni casi, discutibilmente, si è deliberato di presentare, prima della conclusione dell'intesa, una proposta di legge in Parlamento (così, ad es., il Veneto²³); ciò è improprio in quanto la decisione di presentare una proposta di legge *ex art.* 116, comma 3, Cost. presuppone che sia stata già raggiunta un'intesa. In altri casi, da parte dei Consigli regionali, si sono avute delle risoluzioni preordinate all'esercizio dell'iniziativa, ma indirizzate ai Presidenti di Giunta regionale perché intraprendessero la strada delle trattative (es. Lombardia²⁴).

Mi pare si possa affermare che gli organi abilitati a iniziare le trattative siano gli esecutivi. Possono condurle il Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Giunta regionale, con la

²¹ E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost.*, cit., 213.

²² Cfr. 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 del 2017, 761 s.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 35 ss.; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., 261; A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (curr.), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, cit., 85 ss., part. 97 s.

²³ Cfr., ad es., Deliberazione del Consiglio regionale n. 155 del 15 novembre 2017. In verità, il Veneto – prima del referendum – con delibera della Giunta n. 315 del 16 marzo 2016 aveva inviato una richiesta di inizio trattative al Dipartimento degli Affari regionali, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; dopo il referendum, si sono avuti i decreti del Presidente della Giunta regionale 26 ottobre 2017, n. 176 e 15 novembre 2017, n. 186, di costituzione della "delegazione trattante"; unitamente alla deliberazione del Consiglio regionale relativa all'esercizio dell'iniziativa legislativa, si è avuta, da parte dello stesso Consiglio regionale, la deliberazione 15 novembre 2017, n. 154, con la quale è stato conferito mandato al Presidente per le trattative.

²⁴ Es. la Risoluzione del 7 novembre 2017, n. 97, "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".

collaborazione di ministri, sottosegretari, assessori a ciò delegati²⁵; pare necessaria a livello nazionale, auspicabile a livello regionale, la deliberazione favorevole dell'organo collegiale (Consiglio dei ministri, Giunta) prima della sigla dell'intesa²⁶. L'opposta soluzione, per la quale l'intesa andrebbe ricercata tra legislativi, desta perplessità perché presuppone interpretazioni del procedimento giustamente criticate, spesso anche per la loro farraginosità²⁷.

A mio avviso, non si può intendere che, presentata una proposta di legge dal Consiglio regionale, e approvata senza emendamenti dal Parlamento, l'intesa tra Stato e regione sia in *re ipsa*²⁸. Tale tesi è stata sostenuta nei termini di una lettura sistematica dell'art. 116, comma 3, Cost., che tenga conto dell'art. 121 Cost. (oltreché del ruolo del Parlamento). L'art. 116, ult. comma, «farebbe proprio riferimento al fatto che la Regione, e precisamente il suo Consiglio, elabori e deliberi una proposta di legge, da trasmettere alle Camere, le quali potranno approvare senza emendamenti, e in tal caso l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata sarà *in re ipsa*, essendoci accordo su un medesimo testo». Se questo fosse vero, però, allora tutte le proposte di legge approvate senza emendamenti sarebbero leggi approvate sulla base di intesa. Cioè ogni proposta di legge sarebbe una proposta di intesa. Neppure mi convince l'argomento per il quale se l'intesa non fosse stretta dai legislativi saremmo di fronte a qualcosa di improprio, in quanto gli esecutivi si accorderebbero sull'assetto futuro delle competenze a essi non spettanti²⁹. Tale argomento è stato difeso in quanto a ritenere che l'intesa debba essere stretta dagli esecutivi si assumerebbe erroneamente la volontà di questi ultimi coincidente con quella della maggioranza parlamentare/consiliare. Non è detto però che l'affermazione per la quale l'intesa deve essere stretta dagli esecutivi ospiti una simile convinzione. Inoltre, a ragionare in questa direzione, bisognerebbe giudicare improprio che sia il Governo a condurre e (decidere di) concludere le trattative relative alla stipula di un trattato internazionale. Pure un trattato internazionale incide, infatti, sulle competenze legislative in quanto tanto il legislatore statale quanto quello regionale sono vincolati al rispetto del contenuto del trattato.

Non pare da condividere la tesi³⁰ che vorrebbe la dissociazione tra la proposta di iniziare le trattative, rimessa al Consiglio regionale, e la conduzione delle trattative da parte della Giunta, fermo che il Consiglio regionale può approvare atti d'indirizzo per orientare l'azione dell'esecutivo regionale. La tesi predetta è stata sostenuta in quanto si assume (in maniera condivisibile: v. *infra*) che sia il Consiglio regionale a presentare la proposta di legge in Parlamento, ma da questa premessa non segue (almeno non necessariamente) la conclusione che si vorrebbe. Infatti, non è indispensabile che sia stato il Consiglio a decidere di iniziare le trattative perché questi possa poi esercitare l'iniziativa. In altre parole, se l'esecutivo regionale vuol avviare le trattative non ha *necessità* di attendere un atto d'indirizzo da parte del Consiglio.

È stato ritenuto criticabile in dottrina che la firma di preaccordi si sia avuta da parte del Governo in regime di *prorogatio*; la linea di pensiero è che si tratta in questi casi di scelte di indirizzo politico che eccedono l'ordinaria amministrazione³¹. *A fortiori* questo dovrebbe dirsi in merito alla firma delle vere e proprie intese.

Sembra da ammettersi l'eventualità di un'intesa "pluriregionale", e cioè che coinvolga lo Stato, da una parte, e più di una regione, dall'altra³². L'intesa pluriregionale potrebbe essere utile per regioni confinanti (specie con territorio non particolarmente esteso e popolazione relativamente ridotta) che presentino rivendicazioni contenutisticamente omogenee. In tal senso milita anche l'accostamento,

²⁵ Un ruolo importante può avere – come anche la prassi pare suggerire – il Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per l'interlocuzione con le amministrazioni regionali direttamente interessate dal processo di differenziazione.

²⁶ Con riferimento al livello nazionale, così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 172.

²⁷ Cfr. A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria"*, cit., 321.

²⁸ Così invece O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato*, cit., 181.

²⁹ O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato*, cit., 182.

³⁰ M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e in Veneto*, cit., 2.

³¹ 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 del 2018, 4.

³² E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 17.

in via di interpretazione, all'art. 116, comma 3, dell'art. 117, comma 8, Cost. L'intesa *tra le* regioni potrebbe precedere quella *delle* regioni, accordatesi tra loro, con lo Stato. Questa appena riferita è un'ipotesi da distinguere da quella di una standardizzazione del contenuto delle intese, la quale pare in contraddizione con la logica sottesa al procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. D'altra parte, quest'ultima è una valutazione che si colloca sul piano politico³³. Non sembra invece problematica (anche se è diseconomica) l'ipotesi di intese plurime tra una regione e lo Stato³⁴.

Non esiste obbligo da parte del Governo di iniziare le trattative. Quella proveniente dal Presidente della Giunta regionale è una richiesta. Il Governo ha semplicemente obbligo di rispondere, positivamente (iniziando le trattative) o negativamente (non iniziandole). Si può osservare qui un'analogia con quanto anche la Corte costituzionale ha chiarito in riferimento alle intese tra lo Stato e le confessioni religiose: «Un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse»³⁵. Questa opzione ermeneutica – si può anticipare – non deve considerarsi incoerente con la caratterizzazione autonomista e pluralista dell'ordinamento. Deve farsi rilevare, infatti, che non ha senso discutere di intesa se la stessa non è raggiunta tra “contraenti” liberi. Non è dubbio che, secondo valutazioni di carattere politico, il Governo possa decidere di stringere o meno l'accordo³⁶ alla fine delle trattative. Deve allora ritenersi che il Governo sia libero, sempre sulla base di valutazioni politiche, di iniziare o meno le trattative stesse³⁷. Non persuasivo è l'argomento per il quale il rifiuto del Governo non dovrebbe essere pregiudiziale, ma potrebbe aversi solo dopo aver esaminato “dialogicamente” le aspirazioni delle regioni.

Peraltro, non si può escludere che sia la regione a rifiutare di stabilire l'intesa, ove a voler iniziare le trattative sia lo Stato. Poiché la scelta è rimessa, da ambo i lati, a valutazioni di carattere politico, neppure questo in termini giuridici può essere escluso. Ciò indipendentemente dal fatto che l'ipotesi possa apparire di difficile concretizzazione, dal momento che il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. è preordinato a contrarre le prerogative dello Stato. È vero che raramente chi è investito di un potere desidera spogliarsene, ma persino questo talvolta si verifica. Si osservi che lo Stato potrebbe pure avere interesse a un alleggerimento di funzioni, specie amministrative. L'esercizio delle funzioni ha, infatti, dei costi e l'interesse alla riduzione degli stessi potrebbe costituire uno dei fattori propulsivi della devoluzione.

5. L'iniziativa legislativa

³³ Sul piano giuridico si colloca, invece, l'osservazione per la quale regioni diverse da quella che ha sottoscritto l'intesa potrebbero impugnare davanti alla Corte costituzionale la legge (statale) di differenziazione, ove si possa ritenere quest'ultima lesiva della sfera di competenza delle regioni ricorrenti (il giudizio di legittimità “nasconderebbe” un conflitto infra-regionale: cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 120; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 18).

³⁴ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 167.

³⁵ Cfr. Corte cost., [sent. n. 52 del 2016](#), p. 5.2 *cons. in dir.* Sono consapevole del fatto che tale sentenza ha suscitato numerose polemiche, ma non è possibile, in questa sede, entrare nel merito delle argomentazioni della Corte e delle critiche della dottrina. V., almeno, F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2 del 2016, 14 ss.; V. COCOZZA, *La garanzia dell'“intesa” nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), n. 2 del 2017, 7 ss.; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in [Federalismi.it](#), n. 7 del 2016, 4 ss.

³⁶ Sul piano della teoria generale è stato discusso il rapporto tra intesa e accordo, ma sul punto non è possibile qui dilungarsi. Sul rilievo della questione ai fini dell'interpretazione anche dell'art. 116, comma 3, Cost. può v. S. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in [Federalismi.it](#), n. 13 del 2003, 8 ss.

³⁷ Dall'art. 1, comma 571, della l. 27 dicembre 2013, n. 147. può desumersi che la richiesta di iniziare le trattative debba essere presentata al Presidente del Consiglio e (eventualmente) al Ministro per gli Affari regionali; il termine di sessanta giorni entro il quale il Governo deve attivarsi implica soltanto una risposta, ancorché negativa, non pone cioè nessun onere di inizio trattative in capo all'esecutivo nazionale.

La conclusione dell'intesa determina, in altri casi, diversi da quello qui in esame, l'insorgenza di un obbligo in capo al Governo. Si pensi, nuovamente, alle intese con le confessioni religiose o anche alla conclusione dei trattati internazionali. L'iniziativa è, in queste circostanze, vincolata. È inammissibile cioè che il Governo stipuli l'intesa o il trattato e poi non presenti in Parlamento la proposta di legge volta a consentire alla stessa/allo stesso di spiegare i suoi effetti nell'ordinamento.

In siffatte ipotesi, però, l'iniziativa, ancorché vincolata, non è tuttavia riservata. In passato si riteneva il contrario. Sembra, invece, da condividere l'idea – che trova conforto nella prassi parlamentare – per la quale in caso di inerzia da parte del Governo, altri “soggetti” dell'iniziativa possono presentare, in una logica, per così dire, “suppletiva”, la proposta. In questi casi, ai quali si sta facendo cenno per l'utilità del raffronto, l'iniziativa è vincolata, ma non riservata. Anzi, volendo, potrebbe dirsi che non è riservata proprio in quanto è vincolata – e cioè per far sì che il vincolo non rimanga “sulla carta”³⁸.

Quanto al procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., esistono opinioni discordanti in proposito, ma a me pare che le cose stiano esattamente all'opposto. Difatti l'iniziativa legislativa viene riservata alla regione. Essa sola può esercitarla³⁹. Tale previsione dev'essere messa in relazione con quanto dispone l'art. 121, comma 2, Cost. Esso attribuisce il potere di presentare proposte di legge al Consiglio regionale. Si può quindi rilevare che mentre l'esecutivo regionale è coinvolto nel momento della definizione dei contenuti dell'intesa, esso è escluso dalla decisione di presentare la proposta di legge in Parlamento; proposta dalla cui approvazione dipende l'efficacia dell'intesa nell'ordinamento.

Specularmente rispetto a quanto osservato a proposito dell'iniziativa delle leggi sulla base di intese con le confessioni religiose o di esecuzione dei trattati, nel caso di cui all'art. 116, comma 3, Cost. l'iniziativa è riservata, ma non vincolata. Non può dirsi che una cosa è la causa dell'altra. Semplicemente l'iniziativa non è vincolata in quanto deve essere rimesso all'organo che rispecchia il pluralismo politico a livello regionale di decidere se presentare la proposta o meno. Non è condivisibile, a parer mio, la tesi per la quale, una volta stipulata l'intesa, l'iniziativa legislativa spetta *anche* alla regione: cioè al Governo e anche alla regione (nel caso di due diversi progetti di legge si ipotizza che spetti alle commissioni parlamentari competenti di giungere a una proposta unitaria)⁴⁰. Potrebbe accettarsi una simile interpretazione in caso di silenzio della Carta in fatto di iniziativa. L'art. 116 stabilisce, invece, che l'iniziativa spetti alla regione interessata. Né potrebbe (anche) il Governo esercitare l'iniziativa ove, come in passato si era ipotizzato⁴¹, si prevedesse che debba prima acquisire il parere della Conferenza Stato-regioni.

Si è dubitato, però, del fatto che l'espressione «con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata», di cui all'art. 116, comma 3, Cost., debba essere riferita all'esercizio dell'iniziativa legislativa (in alternativa, si è immaginato un riferimento all'iniziativa relativa all'avvio delle trattative preordinate al raggiungimento dell'intesa). Personalmente ritengo che il tenore letterale della disposizione suggerisca abbastanza chiaramente che qui il riferimento è proprio all'iniziativa

³⁸ Naturalmente, è ben possibile che la proposta non venga comunque presentata e in ogni caso il Parlamento rimane libero di decidere se prenderla o meno in esame.

³⁹ Così A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, 51 ss.; A. BONOMI, R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in Dirittifondamentali.it, n. 2 del 2017, 11; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 5; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 24.

⁴⁰ L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC.it), n. 4 del 2018, 330.

⁴¹ Progetto di legge a prima firma dell'on. Lanzillotta (AC 1368, XVI Legislatura, 24 giugno 2008, “Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni”: v. art. 2). Esprime perplessità sul coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e un'opportunità) da prendere sul serio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4 del 2019, 960.

legislativa⁴², non all'“iniziativa politica” relativa all'intesa. È la legge ad essere “su iniziativa della Regione”. Dell'intesa si fa parola soltanto nella proposizione successiva. Quanto all'espressione precedente “possono essere attribuite ad altre regioni”, può certamente dirsi che l'attribuzione è su iniziativa della regione interessata, ma questo di per sé non chiarisce se l'iniziativa debba essere riferita alle trattative o alla presentazione della proposta di legge.

Orbene, sta di fatto però che se una parte della dottrina si orienta nel senso di interpretare l'espressione come riferita all'iniziativa legislativa, non manca chi ha invece autorevolmente sostenuto che l'area semantica del lemma è tale da abbracciare qualsiasi atto d'impulso e che non è privo di significato che non sia precisato “iniziativa legislativa”⁴³. Si potrebbe tuttavia osservare che, sebbene in senso generalissimo la parola “iniziativa” sia utilizzata in varie accezioni in Costituzione, in senso proprio quella relativa all'intesa non è un'iniziativa (una proposta), ma una richiesta⁴⁴. In secondo luogo, si potrebbe rilevare che gli usi più simili della parola in Costituzione sono offerti dagli articoli 87, comma 4, e 123 Cost. In entrambi i casi, come anche in quello di cui all'art. 116, ult. comma, Cost., pare proprio che manchi la precisazione “legislativa” o “delle leggi” poiché la parola legge ricorre già nella frase (subito prima o subito dopo la parola “iniziativa”). Non pare poi dirimente che l'utilizzo della parola “iniziativa”, in luogo di “richiesta”, si rivenga talora sul piano della legislazione ordinaria⁴⁵, non perché il verso del condizionamento ermeneutico tra fonte sovra- e subordinata non sia duplice, ma poiché le qualificazioni operate dal legislatore non sono in assoluto vincolanti per l'interprete.

In verità, poi, l'affermazione per la quale all'art. 116, comma 3, Cost. la parola “iniziativa” dovrebbe essere riferita alla richiesta di iniziare le trattative, sembra legarsi a quella per la quale, in un certo senso, l'ordine espositivo rinvenibile nel comma in esame sarebbe indicativo della dinamica procedimentale: come se, a intendere per “iniziativa” quella legislativa ciò dovesse significare che la proposta (e questo sarebbe insensato) deve essere presentata prima... del raggiungimento dell'intesa⁴⁶. Ma il fatto che si scriva, prima, che l'iniziativa appartiene alla regione, e poi che la legge deve essere approvata sulla base di un'intesa, non vuol anche dire che l'iniziativa deve precedere l'intesa. In altre parole, la tesi che si tratti di iniziativa legislativa non pone, contrariamente a quanto si è sostenuto⁴⁷, il problema del coordinamento tra il “previo” atto di avvio del procedimento legislativo e l'intesa sulla cui base va approvata la legge. Ciò perché dall'affermazione per la quale di iniziativa legislativa si tratta non segue quella per cui essa dovrebbe essere esercitata “previamente”.

Non può quindi accogliersi né l'idea che la richiesta di iniziare le trattative debba provenire necessariamente dalla regione, né quella⁴⁸ per la quale l'esercizio dell'iniziativa legislativa spetti al Governo⁴⁹ (tale tesi ha tuttavia avuto un certo consenso anche in ambito politico ed era stata già prospettata ai tempi del Governo Prodi II)⁵⁰.

⁴² Così O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in [Astrid Rassegna](#), n. 14 del 2017, 11.

⁴³ Così A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., 321.

⁴⁴ Sulla differenza tra proposta e richiesta v. part. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 107 ss.

⁴⁵ Cfr. art. 1, comma 571, l. n. 147 del 2013: «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».

⁴⁶ A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. nella sua applicazione procedimentale*, cit., 189.

⁴⁷ *Contra* A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., 320.

⁴⁸ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., 322.

⁴⁹ Non pare che l'autorizzazione presidenziale prevista per il solo caso di iniziativa legislativa governativa possa costituire argomento idoneo a modificare la posizione qui espressa.

⁵⁰ Mi riferisco alle proposte di regionalismo differenziato dell'epoca.

Neppure mi pare condivisibile la tesi⁵¹ per la quale l'iniziativa potrebbe essere esercitata non solo dal Consiglio regionale, ma anche dalla Giunta regionale. Tale tesi è stata sostenuta facendo leva sul fatto che l'art. 116, comma 3, Cost. fa generico riferimento alla "regione", senza indicazione dell'organo (o degli organi) competenti a esercitare l'iniziativa. Tuttavia, questa interpretazione non sembra da condividere per il contrasto con l'art. 121 Cost. Non si capirebbe, infatti, quale sarebbe il fondamento positivo della prerogativa della Giunta, visto che in Costituzione si assegna l'iniziativa legislativa alla regione e si stabilisce al contempo che per la regione l'iniziativa legislativa è esercitata dal Consiglio. Peraltro, se interpretassimo la Costituzione come se questa prevedesse che (non la proposta di legge, ma) la richiesta di inizio trattative debba venire dalla regione, ne seguirebbero almeno due inconvenienti: 1) da una parte, dovremmo concludere che la Costituzione stabilisce ciò che, in termini politici, rischia di essere perfettamente inutile (infatti, come detto, si deve sì ammettere che la richiesta possa venire dal livello statale, ma non ci si deve nascondere che generalmente essa provverà naturalmente dalla regione interessata; inoltre – com'è stato fatto notare – sul piano informale, nessuno potrebbe impedire al Governo di richiedere a questa o quella regione di dare impulso formale al procedimento⁵²); 2) d'altra parte, dovremmo anche interpretare la Costituzione nel senso meno favorevole all'autonomia (la Carta rimetterebbe anche o soltanto al Governo l'esercizio dell'iniziativa legislativa e alla regione solo l'avvio delle trattative). Ciò a fronte di un testo – quello dell'art. 116, comma 3, Cost. – che agevolmente può consentire un'interpretazione assai più favorevole al principio autonomista.

Non può tuttavia ritenersi che siccome l'iniziativa legislativa spetta al Consiglio regionale, anche l'intesa debba essere raggiunta tra i legislativi (Parlamento e Consiglio regionale), quindi con esclusione degli esecutivi⁵³. Da una cosa, logicamente, non segue l'altra. Non è impossibile immaginare una trattativa condotta da delegazioni dei legislativi, ma pare – lo si è accennato – inutilmente complicato. Anche perché il coinvolgimento degli esecutivi (specialmente, a livello nazionale, quello di determinati ministeri) si renderebbe comunque necessario.

Lo statuto della Lombardia attribuisce al Consiglio regionale la competenza a «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 14, comma 3, lett. g). Altri statuti (se non tacciono⁵⁴) si limitano ad attribuire generiche potestà di indirizzo ai Consigli regionali in merito alle intese con lo Stato (es. art. 19 St. Umbria, art. 48 St. Toscana) e talora al Presidente della Giunta assegnano le funzioni relative all'intesa con lo Stato (v. St. Piemonte, art. 51, comma 2, lett. c). Per la verità, se l'interpretazione qui suggerita fosse quella corretta, le scarse previsioni statutarie non costituirebbero un problema. Ciò in virtù del fatto che il potere di esercitare (o meno) l'iniziativa legislativa spetta per Costituzione al Consiglio regionale. A quest'ultimo è ovviamente data la possibilità, anche indipendentemente da una specifica previsione nello statuto, di indirizzare l'esecutivo regionale quanto alla decisione di attivare le trattative con lo Stato e in merito alla conduzione delle stesse.

È significativo che sia il Consiglio regionale a dover decidere, per Costituzione, sulla presentazione della proposta di legge. La composizione collegiale dell'organo (rispetto a quella monocratica del Presidente della Giunta) e la possibilità di dibattere al suo interno l'opportunità della presentazione della proposta, nel confronto dialettico tra maggioranza e opposizione (assente nel caso della Giunta regionale), incidono anche sulla conduzione delle trattative da parte dell'esecutivo. Si trova qui ulteriore conferma di un adagio di carattere generale, quello per il quale la Carta repubblicana non conosce "uomini soli al comando". Il Presidente della Giunta regionale, nel condurre le trattative, è dunque avvertito del fatto che il successo dell'azione politica intrapresa dipende anche dal consenso che essa sarà capace di riscuotere all'interno del Consiglio regionale.

⁵¹ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 dicembre 2002, 8.

⁵² O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato*, cit., 180.

⁵³ Così invece O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 11.

⁵⁴ Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 154.

Indubbiamente la forma di governo delle regioni ordinarie è tale da assicurare al vertice dell'esecutivo una maggioranza propensa a esercitare l'iniziativa legislativa. Tuttavia, è anzitutto di rilievo il fatto che questa potrebbe essere una maggioranza comunque composita sul piano politico. Dalle varie componenti potrebbero venire suggerimenti diversi in merito alle modalità con le quali condurre le trattative. La rimessione al Consiglio regionale della decisione relativa alla presentazione della proposta costituisce poi uno stimolo all'ascolto da parte del Presidente (poiché gli assessori possono essere rimossi dal Presidente, ciò non potrebbe dirsi anche ove la decisione di esercitare l'iniziativa fosse rimessa alla Giunta). Inoltre, bisogna credere che l'attribuzione della prerogativa in discussione al legislativo anziché all'esecutivo regionale possa favorire l'incontro tra le ragioni della maggioranza e quelle dell'opposizione.

Corroborata quanto appena affermato, il fatto che talora a base della richiesta d'iniziare le trattative vi sia stato un atto d'indirizzo del Consiglio regionale e che questo abbia anche previsto l'integrazione della delegazione regionale "trattante" con propri componenti, oltretutto con rappresentanti degli enti locali e della società civile (es. Lombardia⁵⁵; talora forme di coinvolgimento degli enti locali e della società civile sono state previste da deliberazioni della Giunta regionale: così in Veneto⁵⁶).

Da questo punto di vista può essere utile la richiesta di sottoposizione dello schema d'intesa al Consiglio, posto che comunque poi è quest'ultimo a dover decidere se presentare la proposta di legge in Parlamento. Sarebbe auspicabile che i Consigli regionali prevedessero modalità di decisione relative all'iniziativa delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost. idonee a determinare un coinvolgimento effettivo dell'opposizione. Le posizioni espresse dall'opposizione – non bisognerebbe mai dimenticarsene, ai vari livelli di governo – sono sempre indicative di una parte dell'orientamento attuale della pubblica opinione. Del resto, fin qui in Consiglio regionale le votazioni relative all'ampliamento delle competenze delle regioni hanno generalmente trovato consensi trasversali. È ben possibile che, a livello regionale, siano previste forme di consultazione popolare in merito alla decisione di iniziare le trattative o alla decisione di esercitare l'iniziativa. Gli effetti di simili consultazioni sarebbero, infatti, limitati all'ordinamento regionale e, per la loro natura consultiva, non scalfirebbero le prerogative degli organi regionali coinvolti, che non ne sarebbero vincolati.

6. Il ruolo del Parlamento

L'enfasi sull'iniziativa legislativa riservata a vantaggio del Consiglio regionale, di cui si è detto nel paragrafo precedente, – enfasi giustificata in quanto il carattere riservato dell'iniziativa sicuramente costituisce un aspetto procedurale volto a rispecchiare il principio pluralista – non deve condurre a delle esagerazioni. È particolarmente importante richiamare l'attenzione sul fatto che, in ogni caso, la proposta non vincola le Camere. Al di là dell'assegnazione in commissione e iscrizione all'ordine del giorno dei lavori, dalla presentazione della proposta di legge non scaturisce alcun obbligo. Il Parlamento rimane libero di prenderla in esame o meno. E, naturalmente, rimane libero di approvare o meno la proposta stessa⁵⁷. A ragionar diversamente, e cioè a voler far scaturire un obbligo di esame del progetto di legge dalla sua presentazione, o obblighi ulteriori, si scambierebbe inaccettabilmente il proporre con il richiedere, o addirittura con il decidere.

Si sa poi che nel caso delle intese con le confessioni religiose si deve riportare il testo nella legge, non si può avere il mero rinvio. Diversamente ci si orienta per l'esecuzione dei trattati, per i quali sia la riproduzione sia il mero rinvio è possibile. Anche quanto alle intese di cui all'art. 116, comma 3,

⁵⁵ Risoluzione del 7 novembre 2017, n. 97, "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".

⁵⁶ Deliberazione della Giunta regionale del 23 ottobre 2017, n. 1680.

⁵⁷ M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione*, in [Rivista AIC](#), n. 1 del 2020, 454; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria"*, cit., 323; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum*, cit., 330.

Cost. è da ritenere che si possa optare tanto per il rinvio quanto per la riproduzione del contenuto dell'intesa nella legge statale. Secondo un orientamento diffuso, che sembra da condividere, il contenuto dell'intesa è inemendabile⁵⁸. Eventuali emendamenti sarebbero inammissibili⁵⁹. Il Parlamento non può approvare delle modifiche, ma può richiedere al Governo di riaprire le trattative attraverso l'approvazione di atti d'indirizzo⁶⁰. Il procedimento parlamentare risulta dunque, per questo aspetto, semplificato rispetto al procedimento di formazione della legge ordinaria. Infatti, per lo scopo stesso del procedimento, l'autonomia parlamentare deve essere in parte sacrificata. La decisione parlamentare è quindi, *alla fine*, ridotta a un prendere o lasciare⁶¹. Questo, però, non vuol dire che il Parlamento non possa incidere significativamente sulle trattative, indirizzando l'azione del Governo. Una parte della dottrina ritiene che il Parlamento possa approvare emendamenti all'intesa con la funzione di determinare una riapertura dei negoziati⁶², ma in questo caso sarebbe più appropriato suggerire le modifiche al Governo con atti d'indirizzo. Naturalmente, che il Parlamento non possa modificare il contenuto dell'intesa non significa che tra il testo dell'intesa e quello della legge che dovesse riprodurre il contenuto debba esservi un'assoluta identità, in senso formalistico. Infatti, è del tutto ovvio che l'intesa potrà ospitare delle formule (es. volte a impegnare a esercitare l'iniziativa legislativa) che non avrebbe senso riprodurre nel testo della legge⁶³. Muovendo dalla distinzione tra indirizzo/immedesimazione Parlamento-Governo e controllo/alterità Parlamento-Governo, elaborata da autorevole dottrina⁶⁴, si può dire che nella fase delle trattative il Parlamento indirizzi (possa indirizzare), in quella successiva alla stipula delle intese (secondo valutazioni politiche) controlli il Governo⁶⁵. Questo controllo si colloca, chiaramente, lungo "binari" politici e pertanto non va visto come in antitesi all'idea di un Parlamento "co-decisore".

Connessa al dibattito sulla possibilità o meno di presentare emendamenti è poi la discussione relativa all'ammissibilità della questione di fiducia sulla legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. Secondo alcuni studiosi la questione di fiducia non si può porre in virtù del *quorum* speciale previsto da tale articolo⁶⁶. Questa è una tesi che si riferisce a tutte le ipotesi in cui la Costituzione prevede maggioranze speciali⁶⁷ e che pertanto non è possibile discutere diffusamente in questa sede. È ciò nondimeno opportuno rilevare che essa si basa essenzialmente sull'assunto per il quale le decisioni a maggioranza speciale dovrebbero essere condivise al di là della maggioranza politica di turno. O, almeno, non dovrebbero essere intese come strettamente ricomprese nell'attuazione del programma di governo. In verità, però, com'è stato rilevato in dottrina⁶⁸, il *quorum* di cui all'art. 116, comma 3, Cost. non è idoneo, di per sé, a stimolare il raggiungimento di un accordo tra maggioranza e opposizione. Infatti, la maggioranza assoluta è normalmente nella disponibilità della maggioranza di governo. In questa sede, poi, appena un cenno può farsi al fatto che, nel disciplinare la questione di

⁵⁸ N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 961. *Contra* E. GIANFRANCESCO, [L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.](#), cit., 44 ss.

⁵⁹ R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in [Federalismi.it](#), n. 5 del 2019, 16.

⁶⁰ M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e in Veneto*, cit., 3.

⁶¹ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in G. Marchetti (cur.), *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, 57.

⁶² A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165.

⁶³ A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. nella sua applicazione procedimentale*, cit., 190 s.

⁶⁴ S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Milano, 1969, 92.

⁶⁵ V. A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost. nella sua applicazione procedimentale*, cit., 190.

⁶⁶ N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 962. Sui casi di esclusione della questione di fiducia contemplati nei regolamenti parlamentari v., però, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 666 ss.; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2015, 218; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 216.

⁶⁷ Cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 181.

⁶⁸ Per considerazioni critiche v. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 110 s.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 146; L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum*, cit., 323. Sulle origini delle maggioranze speciali, e sul cambiamento nel modo di concepirle in epoca moderna, se si vuole, può v. il mio *Storia costituzionale del principio di maggioranza*, in [Dirittifondamentali.it](#), n. 2 del 2019, part. 26 ss.

fiducia, i regolamenti parlamentari menzionano i casi nei quali essa non può essere posta, ma non escludono, in quanto tali, gli atti da approvare con *quorum* speciale. Per queste ragioni è quantomeno dubbio che dal *quorum* possa farsi discendere il divieto, per il Governo, di porre la questione di fiducia. A meno di non accedere all'impostazione su riferita, il Governo potrebbe dirsi dunque libero di porre la questione di fiducia. Peraltro, che la proposta sia "in partenza" non emendabile, se non toglie completamente utilità alla decisione governativa di porre la questione di fiducia, comunque la priva di uno degli effetti più incisivi che essa è preordinata ordinariamente a produrre sui lavori in Parlamento. Pertanto, ammettere che il Governo possa porre la questione di fiducia potrebbe non apparire particolarmente problematico.

Anche con riferimento all'approvazione parlamentare possono ripetersi alcune considerazioni svolte a proposito della decisione di esercitare l'iniziativa rimessa al Consiglio regionale. Come la consapevolezza che sarà il Consiglio regionale a decidere se esercitare l'iniziativa incide sull'operato del Presidente della Giunta regionale (se non altro rispetto alle richieste provenienti dalle componenti politiche della maggioranza consiliare) così quella che sarà il Parlamento a decidere se approvare o meno la proposta di legge influisce sull'operato del Governo. Di ciò offre riprova la previsione, nelle proposte di legge quadro volte a disciplinare il procedimento di cui all'art. 116, ult. comma, Cost., di forme di coinvolgimento delle commissioni parlamentari (che verrebbero abilitate a esprimere pareri sullo schema di intesa⁶⁹). Si è osservato che l'impossibilità per il Parlamento di emendare la proposta è un buon motivo per assicurare un maggior coinvolgimento dello stesso nella fase delle trattative⁷⁰. Ad ogni modo, paiono eccessive le preoccupazioni relative al fatto che il ruolo principale nella realizzazione dell'autonomia differenziata sia affidato agli esecutivi statale e regionali, in quanto il Parlamento si limiterebbe ad accettare o meno l'accordo⁷¹: non è vero, infatti, che per questo solo il Parlamento non abbia influenza sul contenuto dell'intesa⁷².

Infine, un cenno merita la questione relativa alla possibilità da parte del Presidente della Repubblica di rinviare alle Camere, ai sensi dell'art. 74 Cost., la legge approvata sulla base di intesa tra Stato e regione. Con riferimento alle leggi costituzionali, ad esempio, è discusso se il rinvio possa considerarsi ammissibile e chi ritenesse di escluderlo⁷³ potrebbe essere portato a ragionare non diversamente anche in merito al rinvio delle leggi approvate sulla base di intesa. La questione è molto complessa e va preso atto del fatto che, anche in questo caso, sono possibili interpretazioni differenti. A parer mio, va anzitutto sottolineato che dal momento che i contenuti dell'intesa sono, come detto, indisponibili per il Parlamento, il rinvio presidenziale per ragioni di carattere sostanziale porrebbe le due Camere in una situazione molto complessa. Il messaggio motivato del Presidente non potrebbe preludere a modifiche in sede parlamentare dei contenuti dell'intesa. Pertanto, le Camere potrebbero essere indotte, dopo il rinvio, a scegliere tra: non approvare affatto la proposta di legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., ovvero determinarsi nel senso di una nuova approvazione della stessa senza modifiche. D'altronde, anche se non può ritenersi che il rinvio obblighi sul piano giuridico a ripetere le trattative, non è forse improbabile che questo sia ciò che in concreto potrebbe verificarsi a seguito dell'emanazione del decreto presidenziale. Infatti, dopo il rinvio a opera del Capo dello Stato, gli esecutivi nazionale e regionale potrebbero avere interesse a rivedere i contenuti dell'intesa onde evitare che il Parlamento, seguendo le perplessità manifestate dal Presidente, finisca per non approvare la proposta di legge.

La lettera dell'art. 74 Cost. potrebbe continuare a definirsi, come si è detto in dottrina, "ingannevole": si è scritto infatti che «la formula "nuova deliberazione" è ingannevole. La parola "nuova" potrebbe far intendere che il rinvio presidenziale sia volto ad ottenere solo una rimediazione

⁶⁹ Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Audizione del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie*, Francesco Boccia, cit., 3 ss.

⁷⁰ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?* cit., 20.

⁷¹ E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 11.

⁷² M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione*, cit., 453 ss.

⁷³ Per tutti, v. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, 1996, 465.

della deliberazione legislativa adottata. Ma questo è l'effetto minimo del rinvio presidenziale perché la deliberazione "nuova" che il Presidente intende provocare deve essere intesa come implicativa di un contenuto che sia, almeno in parte, diverso da quello della deliberazione che ha indotto il Presidente a rinviare la legge alle Camere»⁷⁴. Il messaggio presidenziale di cui all'art. 74, più che stimolare una nuova approvazione della medesima proposta di legge, è normalmente volto a determinare un ripensamento, più o meno ampio, dei suoi contenuti da parte del Parlamento. In questo caso, il Parlamento non ha tuttavia modo di incidere direttamente sui contenuti, che sono determinati dall'intesa raggiunta da Governo e regione. Potrebbero allora essere gli esecutivi, nazionale e regionale, ad avere interesse a rivedere i termini dell'intesa.

Va detto, però, che il Capo dello Stato, in sede di rinvio, non dovrebbe eccedere in tecnicismi. Rischierebbe altrimenti di sostituirsi alla Corte costituzionale. Quello del Capo dello Stato deve configurarsi, anche nel caso delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost., come "macro-controllo"⁷⁵ (nel senso di "più largo", meno di dettaglio, rispetto al controllo di legittimità eventualmente svolto in via successiva dalla Corte costituzionale). Peraltro, l'eccesso di tecnicismi potrebbe dare l'impressione che il Presidente si ingerisca in determinazioni essenzialmente politiche, così dividendo, anziché unire, la comunità nazionale⁷⁶. La preoccupazione di assicurare che la legge sulla base d'intesa realizzi una differenziazione dell'autonomia regionale che non sia nemica dell'unità, ma a servizio di quest'ultima, dovrebbe guidare invece il Capo dello Stato. Minori le complicazioni nel caso in cui i rilievi del Presidente si riferissero ad aspetti formali: le Camere potrebbero semplicemente ripetere il procedimento, stavolta nel pieno rispetto delle norme costituzionali che lo regolano.

In breve, il rinvio presidenziale, per ragioni di ordine sostanziale e formale, potrebbe dunque rivelarsi utile.

Quanto alla questione di fondo della sua ammissibilità, a me pare da preferire l'impostazione per la quale il potere presidenziale non può essere escluso e ciò per almeno tre ragioni: per la lettera dell'art. 74 Cost., che fa riferimento generico alle leggi; in quanto sarebbe contraddittorio assumere che un controllo previsto nel caso del procedimento di formazione delle comuni leggi ordinarie venga meno in relazione a procedimenti che, rispetto a quello, sono costituzionalmente contraddistinti dalla presenza di elementi di aggravio; e infine per l'importanza che, in una logica garantista (in ultima analisi strumentale alla tutela delle libertà e dei diritti), assume il controllo da parte del Capo dello Stato, nel senso che tra due interpretazioni – una che esclude e l'altra che ammette il controllo – la seconda, poiché maggiormente garantista, sembra da preferire.

7. Il parere degli enti locali

Un tratto molto interessante del procedimento è rappresentato poi dal parere degli enti locali.

È da condividere l'osservazione per la quale il riferimento è agli enti intesi come istituzioni, non alle popolazioni locali, ciò che si è sostenuto anzitutto sulla base del tenore letterale della disposizione e più in generale del linguaggio impiegato nella Carta⁷⁷. Nel caso in cui, come è avvenuto in alcune regioni, si svolgano dei *referendum* consultivi, essi non possono considerarsi sufficienti a soddisfare quanto richiesto dall'art. 116, comma 3, Cost.⁷⁸. Si è scritto al riguardo che l'equivalenza tra consultazione degli enti locali e consultazione del corpo elettorale regionale non può essere difesa in

⁷⁴ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 166.

⁷⁵ Per riprendere S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 427 e 464.

⁷⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, III, Giuffrè, Milano, 1998, 1400.

⁷⁷ E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost.*, cit., 215.

⁷⁸ A. BONOMI, R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato?*, cit., 4; O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato*, cit., 183.

quanto la volontà degli elettori regionali non equivale necessariamente alla volontà maggioritaria degli enti locali sub-regionali.

Confesso di avere, per il resto, una posizione che, rispetto alle tesi generalmente accolte, può forse apparire eccentrica. Premetto quindi di esserne consapevole, specialmente perché realisticamente dubito che si faranno passi indietro rispetto a quanto sin qui si è ritenuto di trarre dalla disposizione di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

In passato, tentando di dar attuazione legislativa al disposto di cui all'art. 116, comma 3, Cost., si era immaginato un coinvolgimento degli enti locali prima della richiesta, da parte della regione, di iniziare le trattative⁷⁹. Anche la dottrina sembra inclinare per questa soluzione⁸⁰. Anzi, pare preoccupata che i pareri degli enti locali da rendere alla regione, comunque non vincolanti⁸¹, siano acquisiti prima che il contenuto dell'intesa sia stato definito⁸². Si vuole, insomma, che l'intesa sia raggiunta includendo il punto di vista degli enti locali e si affida a un parere da questi enti reso alla regione il raggiungimento di tale obiettivo. Si è soliti dunque dare per acquisito che il parere degli enti locali debba essere reso alla regione. A me sembra, invece, che a sentire gli enti locali – secondo la laconica formulazione che si ritrova in Costituzione – debba essere il Parlamento.

Quanto alle ragioni per le quali penso che il parere degli enti locali andrebbe reso al Parlamento, può notarsi che sul piano letterale è la legge dello Stato che, su iniziativa della regione, deve essere approvata sentiti gli enti locali. L'art. 116, ult. comma, prescrive che l'attribuzione con legge delle competenze da parte dello Stato avvenga sentiti gli enti locali. Si osservi la punteggiatura: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi...». Si ponga attenzione, in particolare, alla virgola che segue la parola “interessata”. Solo se si cancellasse la virgola si dovrebbe assumere che l'iniziativa dev'essere esercitata dalla regione sentiti gli enti locali (la virgola potrebbe essere mantenuta e si potrebbe raggiungere lo stesso risultato ermeneutico unicamente ove fosse lampante che si ha un'apposizione all'apposizione⁸³). Si faccia, per maggiore chiarezza, un raffronto con la disciplina costituzionale di un altro procedimento “inter-livello”, quello di cui all'art. 133 Cost. Al primo comma si legge: «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione». L'interpretazione corrente è che sia il Parlamento ad acquisire il parere della regione, non i comuni⁸⁴. Ad ogni modo, si deve almeno ammettere che l'interpretazione per la quale il parere degli enti locali deve essere reso al Parlamento è consentita dalla lettera della disposizione costituzionale.

Si noti poi che rischia di essere inutile stabilire in Costituzione che il parere debba essere reso alla regione, poiché laddove i contenuti dell'intesa fossero tali da prefigurare forme di centralismo regionale... le pecore sarebbero raccomandate al lupo. In altre parole, gli enti locali esprimerebbero un parere non vincolante alla regione, e la regione potrebbe ignorarlo e procedere nel senso desiderato⁸⁵. Invece l'espressione del parere degli enti locali al Parlamento può avere un'incidenza maggiore. È vero che chi ricopre cariche pubbliche a livello locale è in grado di influenzare

⁷⁹ Progetto di legge a prima firma dell'on. Lanzillotta (AC 1368, XVI Legislatura, 24 giugno 2008, “Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni”: v. art. 1).

⁸⁰ E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 12; A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., 322.

⁸¹ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?* cit., 17.

⁸² M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, 122. Ciò non vieterebbe tuttavia l'acquisizione di un secondo parere successivo alla definizione del contenuto dell'intesa (precedente l'esercizio dell'iniziativa legislativa): v. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e in Veneto*, cit., 2.

⁸³ Es. “Tizio, figlio di Caia, figlia di Sempronio”. In altri casi, invece, la virgola dovrebbe intendersi come volta a evitare ambiguità di lettura: es. “Così parlò Tizio, figlio di Caia, nipote di Sempronio” (dove si dovrebbe assumere che Tizio sia nipote di Sempronio).

⁸⁴ Cfr. Corte cost., [sent. n. 347 del 1994](#), p. 3 *cons. in dir.*

⁸⁵ In ordine alle bozze d'intesa del 15 febbraio 2019, segnala il rischio di sviluppare (anziché contrastare) il c.d. “centralismo amministrativo regionale” part. A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019*, cit., 62.

l'elettorato del quale i consiglieri della regione interessata verosimilmente avranno bisogno, ma lo è anche che la posizione espressa dagli enti locali richiede di essere ponderata da istituzioni diverse da quelle che beneficiano dell'ampliamento delle competenze. Se si tratta di evitare la deriva del centralismo regionale, dovendo scegliere, ha più senso investire dei rilievi degli enti locali il livello nazionale e non lo stesso livello regionale.

Ciò non esclude la partecipazione degli enti locali nella fase delle trattative, quantomeno nella misura in cui la regione intenda prevenire contestazioni, dopo la faticosa raggiunta dell'intesa, al momento dell'approvazione parlamentare, quando ampi dissensi da parte del livello locale potrebbero anche significativamente influire sulle decisioni di deputati e senatori⁸⁶. La formula è tale da comprendere comuni, province e città metropolitane della regione interessata. È dubbio che debbano essere ricompresi invece – come pure si è sostenuto – altri enti, quali università e camere di commercio. Il coinvolgimento di questi enti, intesi come «altri enti locali», è stato giudicato possibile e opportuno, sebbene non costituzionalmente imposto, specie quando la differenziazione coinvolga materie di loro interesse⁸⁷. Tale interpretazione, però, è respinta da buona parte della dottrina in quanto l'espressione «enti locali» sembra dover essere intesa nel senso che in tale formula vadano ricompresi esclusivamente gli enti territoriali costitutivi della Repubblica *ex art. 114 Cost.*⁸⁸.

Poiché l'intesa non è modificabile da parte delle Camere, si deve assumere che la raccolta dei punti di vista degli enti locali debba orientarle nel decidere se approvare la legge sulla base di intesa o meno. Laddove la decisione del Parlamento fosse di segno negativo, i pareri degli enti locali potrebbero servire a formulare indirizzi al Governo (nell'ipotesi di una successiva ripresa delle trattative). Il coinvolgimento degli enti locali secondo quanto richiesto dall'art. 116, comma 3, Cost. e – si può aggiungere, in termini di opportunità – anche al di là di quanto previsto dall'art. 116, è necessario per scongiurare il rischio di una differenziazione dell'autonomia regionale che si traduca in una contrazione dell'autonomia locale⁸⁹.

Non è chiaro in che modo l'attribuzione di competenze legislative più ampie alle regioni possa incidere sulle competenze degli enti locali, in quanto non ci sono degli automatismi. È da auspicare, però, (almeno) che non incida negativamente (tenendo conto della logica di cui all'art. 118, comma 1, Cost.). Potrebbe ricordarsi, in proposito, l'art. 118, comma 2, Cost., a mente del quale la legge regionale può attribuire – nel rispetto del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni – funzioni amministrative agli enti locali. All'ampliamento delle competenze normative della regione potrebbe quindi seguire un allargamento delle funzioni amministrative degli enti locali (anch'esso nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.)⁹⁰. In effetti, il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. è sembrato in dottrina poter assumere «caratteri surrogatori» rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative *ex art. 118 Cost.*⁹¹ (...purché, «differenziata» l'autonomia regionale, non si finisca per attendere invano tale trasferimento di competenze amministrative agli enti locali). Del resto, in dottrina si è sottolineata anche l'importanza che le regioni mirino non tanto alla rivendicazione di astratte competenze per materia (ciò tenendo anche conto della trasversalità

⁸⁶ Pur ritenendo che la consultazione degli enti locali debba essere svolta dalla regione, E. GIANFRANCESCO (*L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 19) afferma come spetti allo Stato (Governo e Parlamento) «verificare i risultati di tale consultazione».

⁸⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 20. *Contra* v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169.

⁸⁸ V., ancora, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 169, in nota, laddove si precisa che anche la giurisprudenza costituzionale può essere richiamata a sostegno di tale ricostruzione nella misura in cui essa considera l'elencazione dell'art. 114 Cost. tassativa.

⁸⁹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 683 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?* cit., 9.

⁹⁰ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 685.

⁹¹ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 36 s.

delle stesse, secondo la giurisprudenza della Corte), ma ricerchino ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia a partire da obiettivi e politiche che si propongono di raggiungere/attuare⁹².

In questa prospettiva, la strada dell'antagonismo tra livello regionale e livello locale non è da percorrere.

In dottrina si è ritenuto che ai pareri degli enti locali debbano probabilmente aggiungersi quelli espressi dai CAL⁹³. Secondo altro orientamento⁹⁴, il parere dovrebbe essere espresso soltanto dai CAL, a nome degli enti locali. A mio avviso, il parere dei CAL può certo prevedersi, e può essere stabilito pure in eventuali risoluzioni dei Consigli regionali preordinate a stimolare l'inizio delle trattative con lo Stato. Ciò non è, però, quanto l'art. 116, comma 3, Cost. richiede. Non è da escludere, in altre parole, che un parere possa essere reso *anche* dai CAL, ma comunque non può sostituire quello che gli enti locali devono essere nelle condizioni di rendere per Costituzione⁹⁵. Il CAL è un organo della... regione. Se l'art. 116, comma 3, Cost. è inteso nel senso che il parere degli enti locali va reso al Parlamento, è più facile concludere che il parere dei CAL non può sostituirsi a quello degli enti locali. Se anche ai CAL fosse assegnato dalla legge il compito di esprimere un parere al Parlamento, si tratterebbe infatti di una prerogativa legislativamente assegnata eccedente il ruolo di consultazione intra-regionale di cui all'art. 123, comma 4, Cost.

L'interpretazione del parere degli enti locali qui suggerita in nessun modo esclude o è volta a mettere in dubbio la possibilità che pareri degli stessi enti vengano acquisiti anche prima della definizione dei contenuti dell'intesa. E si può discutere delle sedi più opportune per esprimerli e, in generale, del coinvolgimento dei CAL. Tutto questo, anche se a mio avviso non è quanto la Costituzione richiede, è tuttavia perfettamente in linea con il modo delineato in Costituzione di intendere le relazioni tra i diversi livelli di governo del territorio. Ciò, senza dilungarsi oltre, pare discendere dalla considerazione dei principi di fondo del sistema (part. artt. 1 e 5 Cost.). Infatti, tanto il principio democratico quanto quello autonomista suggeriscono di riguardare con favore un eventuale coinvolgimento degli enti locali anche nella fase precedente alla definizione dei contenuti dell'intesa. Bisogna, però, riconnettere alla previsione costituzionale di cui all'art. 116, comma 3, Cost. la garanzia dell'autonomia degli enti locali rispetto a possibili pregiudizi derivanti dall'intesa. Si tratta di fare in modo che il parere degli enti locali, compatibilmente con le esigenze di funzionalità del sistema, risulti idoneo (per quanto possibile) a evitare che la differenziazione regionale si risolva in una mortificazione delle prerogative degli enti locali. A questo riguardo, l'interlocuzione degli enti locali con il Parlamento potrebbe rivelarsi utile.

In conclusione, può dirsi che gli interrogativi relativi al ruolo degli enti locali nel procedimento di cui all'art. 116, ult. comma, Cost. s'inseriscano nel quadro di un risalente (e complesso) discorso sulle ambiguità del modello costituzionale dei rapporti degli enti locali con lo Stato e con le regioni⁹⁶. Ambiguità che, pur dopo la riforma del titolo V, non sembrano essere state del tutto dissipate, rimanendo la configurazione di questi rapporti, per così dire, oscillante tra "municipalismo" (valorizzazione dell'apporto degli enti locali all'attività della regione e rilievo delle relazioni tra Stato ed enti locali) e "(neo-)regionalismo" (valorizzazione del ruolo della regione e rilievo delle relazioni Stato-regioni e regioni-enti locali)⁹⁷. È un tema, questo, ulteriormente complicato dal dibattito sulla configurazione "garantista"/"cooperativa" del sistema delle autonomie, cui, per ovvie ragioni, qui può farsi soltanto un cenno.

⁹² Così già R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, 9 ss. e sul rischio che la differenziazione conduca a forme di regionalismo burocratico v. ID., *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2018, 573 ss.

⁹³ E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata*, cit., 10.

⁹⁴ E. BALBONI, L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost.*, cit., 215 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2017, 667.

⁹⁵ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., 20.

⁹⁶ V. L. PALADIN, *Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori*, in *Foro Amministrativo*, n. 3 del 1972, 275 ss.

⁹⁷ Per riprendere G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4 del 1995, 641 ss.

Non pare che il sistema delle autonomie possa prescindere dalla cooperazione, in quanto una separazione delle competenze scissa da una logica cooperativa trasformerebbe l'articolazione istituzionale, ai vari livelli di governo, in un "gioco non cooperativo". Ciascuno dei livelli di governo del territorio, proprio in quanto incapace di collaborare in modo autentico con gli altri, finirebbe per trovarsi allora in una situazione peggiore rispetto a quella che avrebbe potuto avere prendendo parte a dinamiche produttive di raccordo e cooperazione. D'altronde, difficilmente può aversi cooperazione tra enti che non siano effettivamente autonomi, garantiti nelle loro prerogative. In questo senso la cooperazione presuppone una garanzia autentica dell'autonomia, senza la quale essa si risolverebbe in una rituale e sterile complicazione dei procedimenti⁹⁸. Similmente, la logica dicotomica va superata, valorizzando l'idea della sussidiarietà come principio di sistema, quanto al rapporto tra autonomia regionale e locale. La strada tracciata in Costituzione non è né quella del centralismo statale né quella del centralismo regionale (e neppure, potrebbe aggiungersi, quella del particolarismo locale). Non è immaginabile che la valorizzazione dell'autonomia regionale e quella dell'autonomia degli enti locali siano intese come alternative. In assenza delle regioni, gli enti locali (come anche l'esperienza storica suggerisce) sarebbero deboli e in balia dello Stato. Viceversa, le regioni, in assenza di enti locali effettivamente autonomi, ben presto si dimostrerebbero incapaci di governare virtuosamente il territorio. Naturalmente una simile lettura sinergica e anti-dicotomica del sistema delle autonomie non è pensata presupponendo l'eliminazione della conflittualità, ciò che non è né possibile né (entro certi limiti) tantomeno auspicabile, ma assumendo che la conflittualità tra livello regionale e locale possa essere incanalata in un assetto istituzionale capace di servirsene per rafforzare gli spazi di libertà e partecipazione.

L'interpretazione proposta, per la quale il parere di cui all'art. 116, comma 3, Cost. dev'essere reso al Parlamento (ma il coinvolgimento degli enti locali prima della conclusione dell'intesa non è escluso), è orientata dall'idea che la logica dicotomica (municipalismo/regionalismo; garanzia/collaborazione) dovrebbe, nella prospettiva costituzionale, essere superata. Ciò consentirebbe (anzi, richiederebbe) di leggere la previsione del parere degli enti locali in chiave "garantista" e "municipalista" (al fine di evitare il "centralismo regionale") entro un'articolazione procedimentale complessivamente informata a un modello di relazioni inter-istituzionali basato sulla cooperazione (Stato-regioni) e preordinato al rafforzamento delle prerogative del livello regionale.

⁹⁸ L. D'ANDREA, *Lineamenti delle autonomie locali*, Caltanissetta, 1999, 37.