

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

**Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del “regionalismo differenziato”  
ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione.**

*Audizione prof. Giuseppe Marazzita*

(1.4.2019 - bozza provvisoria)

1. L’indagine conoscitiva della XVII Legislatura

L’attuale indagine conoscitiva, prosegue il percorso intrapreso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella XVII Legislatura. Si intende “monitorare” il processo di attuazione del c.d. Regionalismo differenziato attivato dalle iniziative delle tre Regioni ordinarie – Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – in base all’art. 116, 3 comma della Costituzione

L’attività, iniziata nella precedente Legislatura il 21 novembre 2017 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, si è conclusa con l’approvazione, nella seduta del 8 febbraio 2018, di un Documento conclusivo che ripercorre i temi approfonditi:

- L’attuazione dell’art. 116, 3 comma della Costituzione (mancata attuazione, opportunità, rischi, effetto sulle competenze normative e amministrative, rispetto dell’art. 119, procedimento, legge statale sulla base di intesa, retrocessione dei trasferimenti);
- Le iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (motivazioni, iter, individuazione delle materie, criteri di attribuzione delle risorse, negoziati in corso, temporaneità del trasferimento, opportunità di una disciplina di attuazione dell’art. 116, 3 comma Cost.);

Nelle Considerazioni conclusive la Commissione ritiene che il processo in atto “presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata”. In particolare esso rappresenta “un’occasione per le Regioni virtuose di realizzare appieno le proprie potenzialità, massimizzando, in termini di efficienza, il proprio valore aggiunto e realizzando la propria specifica vocazione”.

L’interpretazione in termini di teoria politica del processo di attuazione del Regionalismo differenziato appare equilibrata e consona al ruolo della Commissione parlamentare: esso non è lesivo dell’unitarietà della Repubblica, né del principio solidaristico che la contraddistingue e tanto meno rappresenta la “anticamera di una richiesta di secessione”. Il monopolio della forza – viene da aggiungere – resta saldo nella mano statale e nessuna delle competenze trasferibili potrebbe scalfirlo.

Al contrario è possibile arricchire e completare i contenuti dell’autonomia ordinaria all’interno del disegno delineato dal Titolo V della Costituzione, disegno “che potrà dirsi compiutamente realizzato quando tutte le Regioni, e non solo alcune, avranno ottenuto la maggiore autonomia che l’articolo 116, terzo comma, consente”.

Infine la Commissione parlamentare per le questioni regionali della XVII Legislatura affronta tre questioni centrali nel percorso di negoziazione tra Stato e Regioni.

Uno dei punti più delicati è quello della *quantificazione delle risorse finanziarie* da attribuire alle Regioni a seguito del trasferimento di materie: ciò in quanto la Regione Veneto aveva avanzato la richiesta di conferimento dei “nove decimi” del gettito erariale raccolto nel territorio e la Regione Lombardia chiedeva “la metà del residuo fiscale”. Diversamente la Regione Emilia-Romagna rivendicava la scelta politica di “ancorare l’ammontare delle risorse necessarie alle reali necessità” con invarianza della pressione fiscale.

Sul punto la Commissione, in conformità coi principi costituzionali, individua nel “principio di necessaria correlazione tra funzioni e risorse” il criterio di riferimento: le risorse aggiuntive devono quindi essere calcolate “sulla base di parametri oggettivi quali i costi standard e i fabbisogni standard”.

Una seconda questione, sempre in tema di aumento dei bilanci regionali, è quella che attiene agli *strumenti finanziari di attribuzione delle risorse*. In proposito emerge l'indicazione di puntare a forme di compartecipazione al gettito dei tributi sui redditi prodotti nel territorio.

Il terzo tema sul quale la Commissione della precedente legislatura manifesta il proprio orientamento è rappresentato da alcuni passaggi del complesso iter di attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione:

- a) Anzitutto non viene drammatizzata l'assenza di una disciplina di attuazione della disposizione costituzionale (fatta eccezione per l'art. 1, comma 571 della legge di stabilità 2014, n. 147 del 2013<sup>1</sup>) poiché "a fonte di taluni elementi di incertezza, il maggior grado di flessibilità della disciplina offre aspetti di utilità pratica, ampliando gli ambiti rimessi all'accordo fra le parti"<sup>2</sup>.
- b) Quanto alla legge di attribuzione della maggiore autonomia è condivisa l'opinione che si tratti di una legge *rinforzata* sul piano del procedimento (previa intesa e maggioranza assoluta) e *atipica*, in quanto dotata di una forza normativa (attiva e passiva) maggiore di quella tipica.
- c) Dalla natura rinforzata del procedimento, e in particolare dal fatto che la legge atipica abbia ad oggetto il recepimento dell'intesa, si desume l'*immodificabilità del testo dell'intesa*, la quale può essere dal Parlamento solo approvata oppure non approvata. Si tratterebbe di una legge *in senso formale*, vincolata all'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione, in analogia a quanto accade per le leggi che recepiscono le intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica.

---

<sup>1</sup> La disposizione si limita a stabilire 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".

<sup>2</sup> Fra gli esperti ascoltati si è registrata una diversa impostazione: secondo D'Atena, risulta auspicabile l'approvazione di una legge di attuazione, per la quale potrebbe essere preso a modello lo schema di disegno di legge approvato dal Governo Prodi il 21 dicembre 2007. Si può peraltro procedere senza la previa disciplina legislativa della procedura, come del resto già accade per i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che sono regolati, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, Cost., per legge sulla base di intese con le rispettive rappresentanze. Invece secondo Mangiameli l'articolo 116, terzo comma, Cost. disciplina una fonte legislativa atipica e rinforzata, per cui sarebbe un fuor di luogo una legge ordinaria di attuazione di una legge di questo tipo. Non va dimenticato, infatti, che il sistema delle fonti primarie si deve considerare chiuso a livello costituzionale, per cui non residua alcuno spazio.

- d) Sulla base della ritenuta immodificabilità del testo dell'intesa, la Commissione ritiene "opportuno che il Governo, una volta definito uno schema di accordo e prima di procedere alla firma, *sottoponga gli esiti della trattativa, nella forma di un preaccordo, al Parlamento*, il quale potrebbe, con un *atto di indirizzo*, esprimere il proprio avviso, eventualmente segnalando criticità del testo esaminato, di cui le parti potrebbero tener conto in sede di definizione del testo definitivo dell'intesa".
- e) Infine l'ipotesi di un'eventuale *retrocessione allo Stato delle attribuzioni* concesse alle Regioni sarebbe astrattamente praticabile "in ogni momento" solo in modo consensuale attraverso una nuova legge approvata nel rispetto delle forme previste dall'articolo 116, terzo comma<sup>3</sup>. Per tale ragione si auspica che le intese prevedano che le forme e condizioni di autonomia "siano attribuite in via sperimentale per un congruo periodo di tempo (almeno dieci anni), e che la conferma, la retrocessione o una rimodulazione delle stesse siano collegate agli esiti di una valutazione della modalità con cui la Regione ha operato".

## 2. Gli accordi preliminari (2018) e le bozze di intesa (2019) di attuazione del Regionalismo differenziato

Successivamente, in data 28 febbraio 2018, il Governo ha sottoscritto i tre distinti accordi preliminari con le tre Regioni - la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna - che hanno richiesto l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 116 della Costituzione.

Tali accordi preliminari, sulla base delle richieste regionali, hanno individuato una serie di "materie di prioritario interesse" nel negoziato tra lo Stato e le Regioni fra cui la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro,

---

<sup>3</sup> Non si fa cenno della possibilità di una revoca unilaterale da parte dello Stato attraverso il ricorso alla massima forza normativa dunque attraverso una legge costituzionale, ipotesi che pure era stata evocata da S. Mangiameli: "Più complessa appare l'ipotesi di un intervento unilaterale statale sulle materie che hanno formato oggetto di un'intesa per l'attribuzione della competenza asimmetrica. Infatti, dal punto di vista del sistema delle fonti non è possibile un intervento unilaterale, con un atto di legislazione ordinaria, che riassume le competenze trasferite, atteso che a fondamento di queste vi è un accordo tra Stato e Regioni.". Lo studioso comunque ritiene che "L'unica ipotesi nella quale si potrebbe ammettere un intervento statale unilaterale è quella in cui si diano casi concreti in cui i limiti e le condizioni dell'asimmetria non siano stati rispettati, anche per un comportamento omissivo. Troverebbe in questa fattispecie, infatti, fondamento, sia pure con una procedura ispirata a principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, Cost.

i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Già negli accordi preliminari le parti hanno concordato di stabilire che le intese avranno una durata di dieci anni.

Il Governo<sup>4</sup> ha fissato la conclusione della fase istruttoria per la stipula delle intese al 15 gennaio 2019 e la definizione della proposta da sottoporre ai Presidenti delle Regioni al 15 febbraio 2019.

In data 14 febbraio 2019 “il Ministro per gli affari regionali e le autonomie Erika Stefani, dopo gli incontri bilaterali che ha avuto con i Ministri interessati, ha illustrato i contenuti delle intese e il Consiglio dei Ministri ne ha preso atto e condiviso lo spirito”<sup>5</sup>.

Nel frattempo tutte le altre Regioni ordinarie, ad eccezione di Abruzzo e Molise, hanno avviato procedimenti per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione<sup>6</sup>.

### 3. L'indagine conoscitiva della XVIII Legislatura

La Commissione parlamentare per le questioni regionali in carica ha tempestivamente avviato la propria indagine conoscitiva al fine di “monitorare” l'attuale processo di attuazione del Regionalismo differenziato.

In particolare si intende “approfondire quale potrebbe risultare, nel nuovo sistema, la *dinamica del riparto di competenze legislative* tra Stato e livello regionale. Ciò con particolare riferimento, per le competenze devolute alle Regioni firmatarie dell'intesa, all'individuazione di modalità idonee a garantire il rispetto dei principi di *leale collaborazione* e di *sussidiarietà*”.

### 4. Analisi del Titolo I delle bozze di intesa presentate al C.d.M il 14 febbraio 2019

---

<sup>4</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2018.

<sup>5</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 44.

<sup>6</sup> Più in dettaglio 7 Regioni (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) hanno conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative, 3 Regioni (Basilicata, Calabria e Puglia) hanno assunto iniziative preliminari Abruzzo e Molise allo stato non hanno avviato alcuna attività per l'avvio della procedura prevista dall'art. 116, terzo comma della Costituzione.

Le tre bozze di intesa, in armonia con quanto emerso nella prima fase delle trattative tra lo Stato e le tre Regioni ordinarie, presentano nella parte generale molti elementi in comune, sia nella struttura dell'accordo, sia nei suoi contenuti<sup>7</sup>.

Va premesso che le bozze contengono il *Titolo I* dedicato alle “*Disposizioni generali*”, a cui seguirà un *Titolo II* dedicato alle singole materie oggetto di trasferimento ed alle rispettive competenze amministrative e normative. Allo stato, non essendo possibile procedere all'esame analitico della seconda parte, appare utile un esame sinottico delle Disposizioni generali delle tre bozze di intesa.

Conforme si presenta la premessa (“Considerato che”) sui parametri costituzionali rilevanti che vengono individuati negli artt. 5, 114, 117, 118, 119, 116, terzo comma e 3 della Costituzione della Repubblica italiana.

Analoga è la premessa in fatto (“Visti”) relativa al procedimento regionale di attivazione della clausola di differenziazione ex art. 116, terzo comma della Costituzione ove si ricapitolano l'iter seguito, le consultazioni referendarie svolte nelle Regioni Veneto e Lombardia, l'atto di iniziativa al Governo e lo svolgimento delle trattative.

Si giunge così al Titolo I, Disposizioni generali, il cui art. 1 delle tre bozze individua l'oggetto e il contenuto dell'intesa nella “attribuzione alla Regione (...) di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione”, nel rispetto dei parametri costituzionali richiamati nella premessa, “del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario”.

Il maggior rilievo è certamente riservato al successivo art. 2 che, individuando le *materie oggetto della differenziazione*, registra un loro incremento per quanto riguarda le richieste iniziali di tutti e tre gli enti autonomi:

---

<sup>7</sup> Il testo è quello delle Bozze di intesa, datate 25 febbraio 2019 (“testo concordato”), pubblicate sul sito del Dipartimento pubblicato sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tali testi sono quelli che hanno raggiunto “un accordo di massima con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e riguardano principalmente il sistema di finanziamento dell'Intesa. Detto schema sarà quello adottato per ogni altra Regione che chiederà l'autonomia”.

<b>Materie previste dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione</b>	<b>Veneto</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Emilia-Romagna</b>
Circondari del Giudice di Pace (II comma)	si	-	si
Norme generali sull'istruzione (II comma)	si	si	si
Istruzione	si	si	si
Tutela dell'ambiente (II comma)	si	si	si
Valorizzazione beni ambientali e culturali	si	si	si
Rapporti internazionali	si	si	si
Commercio estero	si	si	si
Lavoro	si	si	si
Professioni	si	si	-
Ricerca scientifica	si	si	si
Salute	si	si	si
Alimentazione	si	si	-
Sport	si	si	si
Protezione civile	si	si	si
Territorio	si	si	si
Porti e aeroporti	si	si	-
Reti di trasporto e di navigazione	si	si	si
Comunicazione	si	si	-
Energia	si	si	-
Previdenza	si	si	si
Coordinamento finanzia pubblica e sistema tributario	si	si	si
Casse di risparmio	si	-	-
Enti di credito	si	-	-
<b>Totale</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>16</b>

Guardando all'aspetto quantitativo risulta che le tre Regioni hanno richiesto quasi l'intero "pacchetto" di 23 competenze astrattamente trasferibili, sia rispetto alle materie che *ordinariamente* rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (3), sia rispetto a quelle di competenza legislativa concorrente (20) fra lo Stato e le Regioni.

In particolare per la Regione Veneto si registrano 23 competenze pari al 100% di entrambe le tipologie di competenza esclusiva statale (3) e concorrente (20); per la Regione Lombardia si registrano 20 materie pari al 87%, ovvero 2 di competenza esclusiva statale e 18 rientranti nella competenza concorrente; per la Regione Emilia-Romagna l'oggetto del trasferimento sono 16 materie pari al 69%, ovvero 3 di competenza esclusiva statale e 13 rientranti nella competenza concorrente.

La bozza di intesa relativa alla Regione Emilia-Romagna prevede anche una "competenza complementare" relativa all'organizzazione ed esercizio delle funzioni amministrative locali nelle materie attribuite.

Secondo l'art. 3 spetta ad una Commissione paritetica Stato-Regione, nominata con decreto del Presidente del Consiglio, determinare "le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con l'amministrazione centrale per l'esercizio delle funzioni"

L'art. 4 riguarda il trasferimento, con successivo decreto del Presidente del Consiglio, dei beni e delle risorse determinato dalla Commissione paritetica. La Regione può a sua volta, con legge, conferire in tutto o in parte le funzioni amministrative a essa attribuite agli enti locali. La differenziazione delle tre Regioni diverrà operativa con l'entrata in vigore di tale secondo d.P.C.M.

Affronta un tema cruciale delle negoziazioni l'art. 5 dedicato alla *quantificazione delle risorse finanziarie*, tema sul quale – come si è detto – le regioni Veneto e Lombardia avevano avanzato richieste dimensionate in base al gettito erariale raccolto nel territorio regionale ovvero al c.d. residuo fiscale. Le bozze di intesa correttamente riconducono la questione all'interno del rapporto sinallagmatico tra competenza e risorsa necessaria ad esplicitarla.

Il criterio che la Commissione paritetica dovrà applicare per stabilire determinare le risorse finanziarie, umani e strumentali in prima battuta è quello del "*costo storico*" e cioè la spesa storica dello Stato per esercitare nel territorio regionale la singola funzione trasferita. Ciò evidentemente per consentire l'immediato esercizio delle competenze trasferite e, nel frattempo, calcolare il costo di ciascun servizio svolto nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione.



Infatti a partire dal secondo anno, secondo una cronologia scadenzata nell'intesa, si adotta il criterio dei "fabbisogni standard", che dovranno essere determinati per ciascuna materia dalla Commissione paritetica. Con l'espressione si intende il livello di servizio pubblico uniforme per tutto il territorio nazionale tale per cui ogni ente riceve le risorse adeguate per garantire un livello determinato di beni e servizi pubblici valutati a "costi standard"<sup>8</sup>.

Sul secondo aspetto relativo agli "strumenti" di finanziamento le bozze di intesa, sempre nell'art. 5, individuano due tipologie da utilizzare eventualmente anche in modo congiunto:

- a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dall'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali;
- b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

Il tema delle risorse si completa nelle tre intese con l'art. 6 che prevede la possibilità di utilizzare, per gli investimenti concordati fra Stato e Regione, "risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese".

Ultima disposizione rilevante è l'art. 7 che disciplina in via transitoria i rapporti tra la legislazione statale e quella regionale nella prima fase successiva ai trasferimenti di competenza. Si stabilisce che "fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia" continuano ad applicarsi le norme statali vigenti nelle materie oggetto del trasferimento.

Tale "cedevolezza" della normazione statale di fronte al sopraggiunto esercizio delle nuove competenze regionali appare condizionata all'inserimento nella legge regionale di una "clausola espressa di privazione d'efficacia".

In particolare la legge regionale "individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione (...) a seguito della entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza". Dunque il legislatore regionale, in occasione

---

<sup>8</sup> Come è noto la legge delega sul Federalismo fiscale (5 maggio 2009, n. 42) ha introdotto il principio del superamento del criterio del costo storico in favore di quello del fabbisogno standard e del costo standard, con cui si intende il costo di un determinato servizio, che avvenga nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione.

del primo esercizio delle nuove competenze, avrà il potere di stabilire l'*an* e il *quando* della cessazione d'efficacia degli atti legislativi statali nel territorio della Regione.

Il Titolo I si conclude con l'art. 8 dedicato alla possibilità per Stato o Regione di chiedere alla Commissione paritetica di effettuare un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verificare specifici aspetti o settori di attività.

#### 5. Modifica quantitativa ma non qualitativa del riparto di competenze fra Stato e Regioni: il principio di sussidiarietà

A seguito della riforma del 2001, l'art. 117 della Costituzione ripartisce il potere legislativo tra Stato e Regioni ordinarie attraverso il criterio delle materie: il secondo comma prevede le materie - numerose e ampie<sup>9</sup> - di competenza statale esclusiva, il terzo comma contiene l'elenco delle venti materie di legislazione concorrente fra lo Stato (per i principi fondamentali) e le Regioni (per la legislazione di dettaglio). Infine il quarto comma stabilisce che "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (competenza residuale regionale).

Questa geografia, che rappresenta lo spazio normativo come una superficie bidimensionale suddivisa in territori confinanti (materie), non è però in grado di spiegare la complessità del sistema vigente ed anche la storica conflittualità fra Stato e Regioni su questioni riguardanti i rispettivi ambiti di competenza.

Il modello va dunque integrato considerando che la ripartizione per materia stabilita dall'art. 117 è di tipo *verticale* ma lo Stato è titolare *anche* di competenze di tipo *orizzontale* le quali attraversano più materie in senso stretto ("trasversali"): si tratta di competenze fondate sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica contenuto nell'art. 5 della Costituzione, cui sono collegati il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), il potere sostitutivo statale (art. 120, secondo comma Cost.), il potere di scioglimento del Consiglio regionale (art. 126 Cost.) e il potere di decretazione d'urgenza (art. 77 Cost.).

La risultante è uno spazio normativo tridimensionale nel quale ciascun territorio (materia) viene considerato, non solo guardando alla sua superficie (disciplina di dettaglio),

---

<sup>9</sup> Si tratta di 17 settori, ciascuno spesso comprensivo di più di materie, ognuna delle quali occupa rilevanti frazioni del sistema normativo vigente.

ma anche ai livelli sottostanti, fino al più profondo (disciplina di principio). Mentre i livelli superficiali vengono ripartiti secondo il criterio verticale delle materie, i livelli più profondi di legislazione possono essere oggetto di legislazione statale in nome dell'unità giudica ed economica della Repubblica, indipendentemente dalla competenza verticale.

In base a questa ricostruzione la mera lettura dell'art. 117 non fornisce all'interprete la completa visione dell'assetto reale delle competenze legislative (ed amministrative) fra Stato e Regioni ordinarie. Occorre integrare le informazioni attraverso la copiosa giurisprudenza costituzionale che, dall'entrata in vigore della revisione del 2001, ha ridimensionato e ritagliato in modo significativo gli ambiti di competenza regionale sulla base di chiamate in sussidiarietà, clausole di sovranità, esigenze unitarie e poteri sostitutivi<sup>10</sup>.

Questa situazione ha in concreto ridimensionato l'ampliamento dell'autonomia voluto dalla revisione del 2001 ma soprattutto ha creato un significativo margine di incertezza interpretativa sulle questioni di competenza fondate sugli artt. 117 e seguenti della Costituzione. Solo a seguito di una laboriosa ed intensa attività della Corte costituzionale il quadro si è fatto meno confuso, a scapito però della competenza regionale.

Passando alla differenziazione possibile in base all'art. 116, terzo comma della Costituzione va detto che essa riguarda l'incremento di materie e/o di competenze amministrative e/o legislative esercitate dalle Regioni ordinarie. Sono invece pacificamente escluse le competenze rientranti nell'esercizio del potere giudiziario<sup>11</sup>.

Le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possono riguardare solamente le venti materie tassativamente indicate dall'art. 117 della Costituzione come rientranti nella competenza legislativa concorrente (terzo comma) e tre materie di competenza legislativa esclusiva statale: l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Queste 23 materie rappresentano forse l'obiettivo di lungo periodo della completa attuazione della

---

<sup>10</sup> Significativa è la nota sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

<sup>11</sup> Il riferimento dell'art. 116, terzo comma della Costituzione alla "organizzazione della giustizia di pace" conferma l'esclusione delle funzioni materialmente giurisdizionali. Si tratta infatti di una competenza amministrativa in materia di giustizia che rientra nelle competenze del Governo e, in particolare, del Ministro della Giustizia.

Costituzione ma contestualmente rappresentano anche il limite massimo oltre il quale lo Stato non può negoziare alcuna ulteriore attribuzione.

Per le tre materie che attualmente rientrano nel potere legislativo esclusivo dello Stato è possibile una attribuzione di potestà legislativa sia piena, che concorrente. Invece per le materie che attualmente rientrano nella potestà concorrente è possibile l'attribuzione di una potestà legislativa piena.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative anche esse possono essere trasferite nel rispetto del secondo comma dell'art. 118 della Costituzione per il quale i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Ebbene anche l'ampliamento delle competenze reso possibile dall'art. 116, terzo comma della Costituzione seguirà e riproporrà in astratto questa geometria tridimensionale: le nuove materie trasferite e il conseguente aumento quantitativo delle materie formalmente regionali non impediranno la competenza statale trasversale. Anzi in qualche misura potrebbero alimentarla: lo Stato, perdendo il controllo di interi settori di competenza, potrebbe rafforzare la disciplina di principio intervenendo sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ovvero a tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese.

In ogni caso la concreta ripartizione delle competenze non dipenderà solamente dalle disposizioni costituzionali e dal testo delle intese ma anche dalla loro interpretazione e applicazione nei casi concreti, in base al contesto normativo della materia. Infatti il comportamento normativo statale può incidere direttamente sullo spostamento del confine e dunque sulla dimensione dell'ambito materiale regionale.

Per questa ragione più che alla *quantità delle materie* occorre guardare alla *qualità del trasferimento* e cioè alla maggiore o minore condivisione fra Stato (Governo) e Regione dei confini fra i rispettivi territori. L'aspetto qualitativo consiste nella riduzione dell'incertezza interpretativa attraverso una negoziazione diretta fra i rispettivi contendenti: la qualità consiste appunto nella sicurezza della titolarità di un certo ambito normativo e nell'esclusione di intromissioni non concordate.

E' qui che si gioca la sostanza del trasferimento, nel principio di leale collaborazione che significa leale negoziazione sui confini normativi e rinuncia a contestare in futuro quanto concordato.

#### 6. Effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni: la leale collaborazione

E' possibile dunque immaginare che il raggiungimento dell'intesa fra le Regioni e il Governo possa avere un effetto deflattivo sul contenzioso in via di azione avente ad oggetto le questioni di legittimità costituzionale degli atti legislativi fondate sul riparto di competenze ex art. 117 ed anche ex art. 116, terzo comma (rispetto al quale le intese rappresentano la "norma interposta").

Più che la concreta individuazione del confine di competenza, il dato saliente sembra rappresentato dal fatto che tale individuazione - anziché essere sostanzialmente rimessa alla Corte costituzionale la quale sola è in grado di garantire una qualche certezza del diritto - è affidata al potere dispositivo delle parti.

Le negoziazioni appena concluse fra Stato e Regioni sono un intenso esercizio di "leale collaborazione" i cui benefici possono riverberarsi sull'intero sistema delle competenze legislative introducendo fra gli attori un clima di fiducia. Sottoscrivere una intesa significa anche impegnare i propri futuri comportamenti e dunque creare ragionevoli aspettative nella controparte. Forse, in futuro, il principio di sussidiarietà potrebbe tornare ad essere applicato in direzione discendente e non solo a favore dello Stato.

Questa potenzialità delle intese di rafforzare la concezione *cooperativista* del regionalismo italiana dovrebbe tradursi nella loro utilizzabilità processuale nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione tra Stato e Regioni.

Anzitutto il parametro di costituzionalità delle questioni di competenza, per le tre Regioni in discorso, non sarebbe solo l'art. 117 ma anche l'art. 116, terzo comma della Costituzione: tale ultima disposizione, per poter essere applicata, deve essere integrata dalla rispettiva intesa fra lo Stato e la singola Regione" e questa intesa si qualifica dunque come

“norma interposta” nel giudizio di costituzionalità. Per tale via sembra pacifica una rilevanza processuale e sostanziale delle intese nei giudizi avanti alla Corte costituzionale.

Ma le intese dovrebbero essere utilizzate ed applicate dalla Corte come atti costituzionalmente rilevanti anche per applicare, in contesti più generali (non di diretta applicazione dell’intesa), il principio della leale collaborazione: verificando se la condotta dello Stato o della Regione successiva alla firma dell’intesa appaia ragionevole e coerente oppure se si sia verificato un comportamento sleale e imprevedibile.

Potrebbe invertire o comunque non rinnovare la prassi governativa di ampia impugnazione delle leggi regionali per violazione della competenza ex art. 117 Cost. che dal 2001 ad oggi, grazie ad una interpretazione centralista del principio di sussidiarietà da parte del giudice costituzionale, ha significativamente ridimensionato la portata della riforma del Titolo V.

Si potrebbe così avverare l’auspicio di una autorevole dottrina (Martines) verso una forma di regionalismo “cooperativo” e non concorrenziale, quantomeno nella definizione degli ambiti di competenza.

## 7. Le forme della centralità del Parlamento nel processo di differenziazione regionale

La legge di attribuzione della maggiore autonomia rappresenta il momento costitutivo del procedimento stabilito dall’art. 116, terzo comma della Costituzione. Si tratta di una legge *rinforzata* sul piano del procedimento (poiché rispetto alla legge ordinaria richiede la previa intesa ed il raggiungimento della maggioranza assoluta) e *atipica*, in quanto dotata di una forza normativa attiva (capacità di derogare all’art. 117 Cost.) e passiva (resistenza all’abrogazione da parte di leggi ordinarie) maggiore di quella tipica.

Qualità che, in realtà, rappresentano due facce della medesima medaglia poiché è sempre il procedimento di approvazione a determinare la natura dell’atto ed i suoi effetti giuridici: la forza normativa di ciascuna fonte del diritto dipende, dunque, dall’iter che la norma superiore (sulla produzione) stabilisce per quel tipo di atto.

Nella precedente legislatura è prevalsa l’opinione che la necessaria conseguenza della natura rinforzata del procedimento, e in particolare dal fatto che la legge abbia ad oggetto il

recepimento dell'intesa, sia l'immodificabilità del testo dell'intesa in sede di approvazione: il Parlamento può approvare oppure non approvare ma non può emendare. Si tratterebbe di una legge *in senso formale*, vincolata all'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione, in analogia a quanto accade per le leggi che recepiscono le intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica.

La questione appare complessa e per nulla scontata anche perché, se ci si convince della emendabilità dell'intesa in sede parlamentare, l'analogia con le intese fra Stato e confessioni acattoliche (in base all'art. 8 della Costituzione) funzionerebbe al contrario portando a ritenere che anche in tale caso il Parlamento abbia un potere deliberativo pieno.

In ogni caso, sia che si protenda per la tesi della immodificabilità, sia per quella della emendabilità, ciò che conta è che il Parlamento abbia la concreta possibilità di incidere sul contenuto dell'intesa e dunque della legge che la recepisce. Da questo punto di vista l'indicazione emersa nel Documento conclusivo approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali l'8 febbraio 2018 appare soddisfacente: è "opportuno che il Governo, una volta definito uno schema di accordo e prima di procedere alla firma, sottoponga gli esiti della trattativa, nella forma di un preaccordo, al Parlamento, il quale potrebbe, con un atto di indirizzo, esprimere il proprio avviso, eventualmente segnalando criticità del testo esaminato, di cui le parti potrebbero tener conto in sede di definizione del testo definitivo dell'intesa".

Il ricorso all'atto di indirizzo (mozione, risoluzione, ordine del giorno) pare concretamente in grado di contemperare l'economia del procedimento con la centralità e completezza della cognizione parlamentare.

In questa prospettiva le questioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali ed il Parlamento dovranno concentrare la propria attenzione, anche a seguito dell'analisi del Titolo II delle bozze di intesa, appaiono i seguenti:

- L'eventuale contenimento degli ambiti di materia da devolvere alla tre Regioni e la possibilità di una attribuzione graduata e scadenzata nel tempo così da verificare in corso d'opera la corretta applicazione del principio di adeguatezza e del principio di sussidiarietà;

- Il rispetto dell'art. 119 e del principio di corrispondenza fra la competenza trasferita e la risorsa necessaria ad esercitarla anche secondo quanto disciplinato dalla legge delega sul federalismo fiscale (5 maggio 2009, n. 42).
- L'incidenza della riforma sulla tutela dei diritti inviolabili e costituzionalmente garantiti con particolare riguardo alle materie della salute, dell'ambiente, del lavoro, della previdenza e dell'istruzione.
- Il rispetto del principio di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale.