



## **Rivista di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

### **Direzione scientifica**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

### **Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

### **Coordinamento Editoriale**

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,  
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

# FASCICOLO N. 9-10/2018

## estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

### Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

### Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

### Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Laura Letizia, Massimo Pellingra, Marcin Princ, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

# Profili di attuazione dell'autonomia differenziata e modelli di amministrazione locale\*

di Giovanni Coccozza

(Ricercatore di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II)

## Sommario

1. Principio autonomistico e differenziazione. - 2. La difficile attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. - 3. Le richieste di autonomia delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. - 4. Simmetrie e differenze nelle previsioni degli accordi stipulati da tali Regioni e lo Stato. - 5. Osservazioni conclusive.

## Abstract

The work analyses the question of "asymmetric" regionalism and the role of the principle of differentiation, with particular reference to the concrete application of the article 116, third paragraph of the Italian Constitution.

Are examined, in this way, the contents of the preliminary agreements stipulated by the Lombardy, Veneto and Emilia-Romagna Regions with Government. The agreements, even if with very different starting points in terms of quantity and quality of the demands for autonomy, have resulted in a similar scheme of the structure for all the Regions that made the request.

These agreements, for some of the subjects, have interesting ways of characterizing differentiated autonomy. They offer, in fact, a possible way of applying the content of provision of the article 116, third paragraph of Italian Constitution, when it uses the expression: "*further forms and particular conditions of autonomy*", even with original solutions, able to have further and unpredictable developments, worthy of attention.

Articolo sottoposto a referaggio anonimo/*blind peer review*

## 1. Principio autonomistico e differenziazione

Il principio autonomistico in Italia, inteso come «*lo stato complessivo delle autonomie territoriali in un certo momento storico*»<sup>1</sup>, è stato caratterizzato da vicende alterne quanto a modalità di proporsi nei modelli normativi e nella concreta attuazione. In un contesto di incertezza identificativa del principio, anche all'esito della riforma costituzionale del 2001, può essere interessante la verifica del ruolo svolto dal criterio di differenziazione, con particolare riferimento al modo in cui ha trovato sviluppo in concreto, nella fase di attuazione, l'art. 116, comma 3 Cost.<sup>2</sup>. Vi sono novità che reca la sua previsione, in grado di offrire elementi per cogliere aspetti di una dinamica che, con tutta probabilità, appartiene inevitabilmente al concetto di autonomia<sup>3</sup>.

A fini di sistemazione, sono state colte le tappe di un'evoluzione del principio di autonomia che si è mosso tra i due poli dell'autonomia negativa, come garanzia di uno spazio proprio degli enti territoriali da tutelare nei confronti delle competenze statali, e di quella cooperativa, come ricerca di momenti, anche molto significativi, di co-decisione e raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali. Un principio che ha conosciuto un suo punto alto negli anni a cavallo tra il finire degli anni '90 e l'inizio del 2000, quando vi è stata una sua più ampia valorizzazione, ma pur sempre in un quadro generale che ne ha consegnato tratti di variabilità, tanto che la dottrina ha potuto compiere un inquadramento in quattro distinte fasi, che non costituiscono, però, tappe di un percorso coerente di sviluppo<sup>4</sup>.

Una prima, dell'autonomismo "garantista" o "separazionista", imperniata su una nozione "negativa" di autonomia da intendersi come garanzia, appunto, di competenze proprie degli enti territoriali, da esercitare senza l'intromissione del governo centrale.

\* Il lavoro riproduce, con le opportune integrazioni, il testo dell'intervento svolto al XXII Congresso Italo-Spagnolo dei Professori di Diritto amministrativo sul tema "Autonomie territoriali: verso Stati sempre più asimmetrici", tenutosi a Messina nei giorni 17-19 maggio 2018.

<sup>1</sup> Così, O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, relazione al Convegno Astrid – Cranec "Autonomie regionali: speciali e differenziazioni", Roma 27 giugno 2017, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 1.

<sup>2</sup> In tema, cfr. 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. 13/2003; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.

<sup>3</sup> Sul tema del regionalismo differenziato, nell'ambito di una imponente produzione scientifica, ci si limita a richiamare L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, 54 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002; 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*, 2003; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, 9 ss.; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2008; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, *ivi*, n. 23/2008; L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, relazione al Convegno Astrid – Cranec "Autonomie regionali: speciali e differenziazioni", Roma 27 giugno 2017, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); M. MANGANARO, *L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 12/2016.

<sup>4</sup>O. CHESSA, *op. cit.*, in part. 2 ss.

Una seconda, del “regionalismo cooperativo”, in cui prevalgono meccanismi di raccordo e di co-decisione tra centro e periferia. In essa, pertanto, è accentuata una concezione “positiva” di autonomia come partecipazione ai processi decisionali.

Una terza, caratterizzata dal “federalismo amministrativo a Costituzione invariata” con le leggi Bassanini, con le riforme costituzionali del 1999 e, in particolare, del 2001. Fase che assume i tratti di momento “ascendente” del principio autonomistico in Italia<sup>5</sup>.

Infine, una quarta fase “discendente” nella quale un ruolo significativo è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha contribuito alla ricentralizzazione dell’ordinamento autonomistico.

Insomma, una variabilità accentuata che ha impedito finora la costruzione di un disegno con chiara ispirazione. Soprattutto nell’ottica di poter corrispondere alla diversità delle esigenze territoriali.

Non è inopportuno ricordare, con specifico riferimento al principio di differenziazione, che esso si segnala come importante criterio quando comincia ad assumere una sua identità per la distribuzione delle funzioni con la legge 8 giugno 1990, n. 142<sup>6</sup>. Viene ripreso, con una più chiara strutturazione, con la legge 15 marzo 1997, n. 59, quando esso è configurato come principio per il conferimento delle funzioni dall’art. 4, lett. h) che lo indica per l’allocazione delle funzioni «*in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi*».

Proporzionalità, adeguatezza e sussidiarietà esprimono così un potenziale innovativo per collegare enti e funzioni, anche se, come la dottrina ha osservato, «*all’affermazione dei principi di differenziazione e di adeguatezza, nella l. n. 59 del 1997 non corrisponde una scelta chiara e coerente sul piano della loro traduzione operativa, riproponendosi l’opzione per il “doppio binario”: alle Regioni è assegnato, infatti, il compito di definire la distribuzione delle funzioni fra gli enti locali (riprendendo quindi la filosofia istituzionale dell’art. 3 della l. n. 142 del 1990), limitatamente però alle materie regionali, mentre per le altre è chiamato a provvedervi direttamente lo Stato*»<sup>7</sup>. Di talché questo elemento si è riflesso sulla disciplina introdotta dal decreto legislativo 112 del 1998<sup>8</sup>.

In questo momento, peraltro, il principio di differenziazione coinvolge il complessivo rapporto fra enti sia nell’ottica Stato-Regioni sia in quella Regioni-enti locali.

Osservando la stagione di ampliamento delle funzioni locali, sia di tipo legislativo che amministrativo, il principio di differenziazione sembra poter essere una risposta efficace alle

<sup>5</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2002, n. 2, 599 ss.

<sup>6</sup> Cfr. L. ANTONINI, *op. cit.*, 38. L’A. ricorda che l’art. 3 della legge n. 142 del 1990 «*in una prospettiva di “coordinamento garantito”, era diretto a prevedere la devoluzione di tutte le funzioni regionali non aventi carattere unitario agli enti territoriali, nello stesso tempo mettendo però in grado la Regione di calibrare l’assetto delle funzioni stesse in relazione alle caratteristiche delle popolazioni e dei territori. In questo modo la Regione poteva porsi come l’ente di riferimento del sistema delle autonomie locali, mentre l’uniformità dei principi previsti dalla stessa legge n. 142 veniva modulata con una possibilità di differenziazione degli assetti*».

<sup>7</sup> Così L. ANTONINI, *op. cit.*, 43.

<sup>8</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Artt. 7 e 9*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59/97*, Bologna, 1998, 41 ss.; L. VANDELLI, *La distribuzione delle competenze: le tendenze in Italia dopo l’attuazione della legge 59/1997*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, 1999, 198 ss.

esistenti differenze tra gli enti nella gestione e nell'utilizzazione del patrimonio di competenze possedute.

Di talché, quando la Costituzione, con il primo comma dell'art. 118, ha disciplinato lo strutturato schema di attribuzione-conferimento delle funzioni amministrative, richiamando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ha mostrato la complessità di un fenomeno esistente. Come è stato notato, si tratta piuttosto che di distinti principi di «*tre profili di un unico principio, poiché l'intervento sussidiario è condizionato al fatto di essere più adeguato nelle circostanze date e, a sua volta, l'adeguatezza deve essere valutata in relazione ai contesti e può quindi giustificare (o deve prescrivere) soluzioni differenziate secondo le situazioni: può darsi, cioè, il caso che enti dello stesso tipo, agenti in ambiti territoriali diversi, portatori di diverse esigenze e interessi, non abbiano le medesime competenze*»<sup>9</sup>.

Una differenziazione che, esistente di fatto nel modo di gestione di competenze eguali, può spingersi in avanti ampliando solo per alcuni gli spazi dell'intervento<sup>10</sup>.

A livello di autonomia regionale, l'art. 116, comma 3 ha rappresentato la risposta costituzionale a quest'ultima possibilità<sup>11</sup>. Esso, però, soffre di una matrice originaria troppo condizionata da spinte politiche che ne hanno compromesso l'inquadramento sistemico e ne hanno accompagnato la fase attuativa<sup>12</sup>, oltre che dell'incertezza di fondo che ha connotato la riforma del 2001. Incertezza ben rappresentata, come è noto, anche dal ruolo di protagonista che ha dovuto svolgere la giurisprudenza costituzionale, impegnata a riempire di contenuti la disciplina recata dal legislatore della revisione costituzionale e chiamata, attraverso un contenzioso notevolmente accentuato, a delineare gli assetti più significativi dell'impianto costituzionale. Un ruolo che ha avuto modo di essere svolto in tutti gli ambiti caratterizzanti l'autonomia: da quella statutaria a quella legislativa e regolamentare, da quella amministrativa a quella finanziaria, con la specificazione del modo in cui opera il principio di sussidiarietà e di differenziazione.

In questo contesto, non poco complicato, la previsione contenuta nell'art. 116, comma 3, nel dare spazio a possibili, ulteriori, differenti modi di connotare l'autonomia, con un *tertium genus* rispetto a quella ordinaria di tutte le Regioni e a quella speciale delle cinque Regioni contemplate dalla Costituzione del 1948, reca con sé potenzialità applicative di rilievo.

Si può così parlare di una autonomia differenziata che, per un verso, non si propone come un modello uniforme, nel senso che ciascuna Regione può avanzare richieste idonee a fornirne una caratterizzazione per dir così "personale", da realizzare attraverso un accordo. Per altro, però, pur coinvolgendo direttamente la Regione, si riflette anche sulla autonomia degli altri enti territoriali. In tal modo, le potenzialità attuative della previsione costituzionale di cui all'art. 116, terzo comma, laddove viene adoperata tale espressione «*ulteriori forme e condizioni*

<sup>9</sup> Così, O. CHESSA, *op. cit.*, 6.

<sup>10</sup> A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, in A. MASTROMARINO – J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009; ID., *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 51 ss.

<sup>11</sup> G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3.

<sup>12</sup> A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2008, 21 ss.

*particolari di autonomia*», sembrano notevoli perché lo schema formale normativo è alquanto elastico.

Si apre lo spazio per un'ulteriore fase del principio autonomistico, che può essere indicato come disegno consensuale delle funzioni e delle competenze.

## 2. La difficile attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione

Sul piano sistemico, alcuni elementi vanno recuperati.

Innanzitutto, l'autonomia differenziata è espressione che richiama e si collega alla "specialità" del 1948. Scelta, quest'ultima, come è noto, per certi versi obbligata del Costituente, chiamato a tener conto di situazioni all'epoca già esistenti, che non potevano non essere disciplinate<sup>13</sup>. Ma non condivisa in modo generale, tanto che in Assemblea Costituente, soprattutto da componenti con particolare esperienza giuridica, è stata manifestata l'avversione nei confronti di "rotture" e "separazioni" nella costruzione dell'autonomia, che pretende sempre di essere pienamente coerente e rispettosa del principio di unità<sup>14</sup>.

Poi, come detto, l'art. 116, comma 3 non è stato previsto con una precisa visione del quadro generale<sup>15</sup>. D'altro canto, se si presta attenzione alla formula dispositiva del comma 3 dell'art. 116, si può cogliere che le «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» esprimono un ambito che può ricomprendere una, probabilmente non definita, gamma di connotazioni dell'autonomia.

La dottrina ha dovuto così impegnarsi per cogliere il perimetro entro il quale l'attuazione dell'art. 116 poteva svolgersi<sup>16</sup>.

L'elasticità attuativa conferisce interesse a osservare come la disciplina costituzionale venga sviluppata, in quanto, con tutta evidenza, nel concreto mostrarsi del rapporto dialettico

<sup>13</sup> La difficoltà della Commissione per la Costituzione di adottare un ordinamento giuridico eguale per tutte le Regioni era, come noto, derivante dal fatto che sia per la Sicilia che per la Valle d'Aosta era stato già adottato uno statuto, non revocabile per ragioni politiche, e per la Sardegna e il Trentino-Alto Adige l'ordinamento speciale era opportuno in considerazione della particolare situazione di tali Regioni. Come è altresì noto, la Commissione dei settantacinque non contemplava come Regione speciale il Friuli Venezia-Giulia, che l'Assemblea decise invece di includere. Cfr. V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, 366-367.

<sup>14</sup> Non si possono non ricordare le perplessità di C. MORTATI, *Problemi dell'ordinamento regionale*, in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, III, 479, che considerava le Regioni a statuto speciale un reale pericolo nei confronti dell'unità nazionale, affermando che «*la Costituzione si è trovata di fronte ad una situazione già pregiudicata, cioè alla concessione dell'autonomia siciliana espressa in uno statuto da considerare veramente pericoloso per l'unità nazionale*». E, pertanto, non si può «*non prendere atto di quanto dolorosamente è avvenuto*».

<sup>15</sup> Si v. le affermazioni di S. MANGIAMELI contenute nell'Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, approvata il 6 febbraio 2018, nella quale si ricorda come la forte tensione politica che ha caratterizzato la nascita della previsione costituzionale ha reso difficile una visione sistemica, con oscillazioni dovute al mutamento della maggioranza. La disposizione aveva infatti come intento principale quello di allargare il consenso politico in vista di future alleanze di governo. Così, la sua attuazione si verifica nel momento in cui vi era una maggioranza diversa da quella che l'aveva approvata e le prime iniziative regionali (delle Regioni Veneto e Lombardia) si hanno solo quando si realizza un nuovo cambiamento della maggioranza nel 2006.

<sup>16</sup> In tal senso, si v. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, cit.

Stato-Regione e di rivendicazione degli spazi di autonomia da parte di quest'ultima è possibile cogliere profili problematici ma anche implicazioni generali di sistema.

L'osservazione può così essere indirizzata su quei documenti che oggi rappresentano, seppur in una fase del tutto embrionale e suscettibile di ogni modifica, lo schema regolativo di un accordo che riempie di iniziali contenuti le «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*». Ci si riferisce, ovviamente, agli accordi siglati tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Di questi atti si vuole cogliere qualche profilo contenutistico che si riflette direttamente sul piano delle funzioni amministrative nel loro modo d'essere anche alla luce del principio di differenziazione e di sussidiarietà.

Prima, però, di osservare più da vicino alcuni contenuti di tali accordi preliminari, non si può non ricordare qualche passaggio della vicenda che esprime in modo plastico le difficoltà di attuazione della previsione costituzionale che ha fronteggiato, con una formula non del tutto rigorosa ma idonea a dare risposte molteplici, un fenomeno carico di tensioni politiche.

### 3. Le richieste di autonomia delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna

In tal senso, sin dalla fase di avvio del procedimento *ex art. 116*, comma 3, l'iniziativa ha fatto registrare una sostanziale diversità fra le Regioni.

Lombardia e Veneto hanno voluto far assumere alla richiesta di maggiore autonomia una forte connotazione politica, sol che si pensi alla circostanza che il negoziato è stato preceduto da referendum consultivi volti a ottenere l'avviso dei cittadini sul tema. Referendum che si sono distinti anche per la struttura del quesito referendario. È noto, infatti, che quello proposto dalla Regione Veneto era formulato in modo generico, senza fare espresso riferimento all'art. 116 Cost.<sup>17</sup> e, quindi, con un più evidente potenziale rivendicativo, diversamente da quello, maggiormente articolato, della Regione Lombardia, che richiamava espressamente l'art. 116 Cost.<sup>18</sup>.

La Regione Emilia-Romagna ha invece seguito una via diversa. L'avvio del negoziato è stato, infatti, preceduto da un atto di impulso del Presidente della Regione e dall'approvazione da parte dell'Assemblea regionale.

Differenze che si sono, poi, riflesse in schemi di rivendicazione non poco diversi. Così, a fronte di rivendicazioni generali comprendenti sostanzialmente quasi tutte le materie su cui godere di autonomia differenziata, avanzate dalle Regioni Veneto e Lombardia, vi è lo schema diversamente strutturato dalla Regione Emilia. Quest'ultimo, infatti, ha indicato quattro aree strategiche riferite a: "*Lavoro e formazione*", "*Imprese, ricerca e sviluppo*", "*Sanità*" e

<sup>17</sup> Si ricorda il quesito referendario della Regione Veneto: «*vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*». Sul punto, si v. la sentenza della Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, in *Giur. cost.*, 2015, 3, 919, con nota di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*.

<sup>18</sup> Il quesito referendario della Regione Lombardia prevedeva infatti: «*voLETE voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?*».

“Governo del territorio e ambiente” per ottenere un miglioramento di rendimento delle istituzioni regionali e locali. E ciò con una linea progettuale dotata di finalità ambiziose nel momento in cui si tende a ottenere benefici per l’intera comunità emiliano-romagnola in un quadro che cerca di fornire contestualmente un contributo alla crescita del Paese.

D’altro canto, che vi fossero non poche incertezze anche di tipo procedimentale per attuare la previsione costituzionale è dimostrato dalla circostanza che si è resa opportuna una indagine conoscitiva a livello parlamentare. Difatti, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha deliberato nella seduta del 21 novembre 2017 lo svolgimento di un’indagine conoscitiva che ha valutato i molteplici profili problematici, collegandoli alla fase attuativa dell’art. 116, comma 3. In particolare, l’attenzione è stata posta sui motivi che hanno portato a una mancata attuazione dell’art. 116, comma 3, sulle opportunità che può offrire la previsione costituzionale come strumento per attenuare la tensione esistente tra le Regioni ad autonomia ordinaria e le Regioni ad autonomia speciale; sugli eventuali rischi e sulle modalità di attribuzione delle competenze, se legislative o anche amministrative; infine, sugli aspetti procedurali che hanno creato qualche perplessità.

Nell’ottica qui prescelta, non è di poco interesse lo spazio riservato alla valutazione relativa al tipo di conseguenze collegate alle funzioni attribuite se prevalentemente legislative o anche amministrative<sup>19</sup>.

Con riferimento a queste ultime, poi, è significativo che abbia trovato ingresso il modello del parallelismo delle funzioni, tenendo presente quanto è previsto per le Regioni a statuto speciale<sup>20</sup>.

Insomma, si è di fronte a tante sollecitazioni e, per una verifica “sul campo”, sembra possibile utilizzare gli accordi preliminari stipulati, in quanto il loro contenuto può offrire occasioni di osservazione per diversi aspetti.

#### **4. Simmetrie e differenze nelle previsioni degli accordi stipulati da tali Regioni e lo Stato**

È, intanto, da considerare che, pur a fronte di punti di partenza regionali così diversi con richieste disomogenee per quantità e qualità degli ambiti di autonomia rivendicati, si è pervenuti a uno schema di accordo sostanzialmente eguale nella struttura per tutte le Regioni che hanno avanzato la richiesta<sup>21</sup>. Gli ambiti materiali sono stati così individuati in politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e i rapporti internazionali e con l’Unione europea. Si è, in tal modo, adoperato uno schema base che

<sup>19</sup>Nell’indagine conoscitiva si ricorda come l’oggetto della disposizione costituzionale sia riferito alla potestà legislativa delle Regioni e che le competenze legislative si porterebbero dietro tutte le funzioni amministrative di riferimento, in base all’art. 118, secondo comma. Inoltre, secondo le osservazioni del Prof. Mangiameli, si dovrebbe ritenere non ammissibile una frammentazione della materia della legislazione né una scelta delle funzioni amministrative considerato che le materie dovrebbero transitare in via diretta, secondo il canone della competenza esclusiva o quello della competenza concorrente.

<sup>20</sup> Nell’indagine conoscitiva citata, si ricorda l’osservazione di A. D’ATENA secondo il quale la Regione ordinaria, in virtù del parallelismo delle funzioni, sarebbe titolare delle competenze legislative e di quelle amministrative. In tal modo «la Regione ordinaria resta tale, ma acquisisce una forma di specialità, per effetto delle nuove competenze derogatorie rispetto allo ius commune di cui al Titolo V ad essa conferite».

<sup>21</sup> Sebbene, va notato, nell’accordo sia contemplato il prosieguo del negoziato.

richiama quello adottato dalla Regione Emilia-Romagna, pur con limitate differenze per le altre Regioni che hanno sottoscritto gli accordi.

Anche i contenuti, pur trattandosi di atti riferiti a ciascuna Regione, non sono molto diversi. La parziale equivalenza delle discipline si mostra non solo e non tanto negli spazi di autonomia riconosciuta a ciascuna Regione ma nel modo in cui il testo è strutturato.

Tale elemento si coglie subito quando nelle “*Disposizioni generali*” nell’art. 6 di ciascun accordo si concorda che sono conferite alla Regione ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sia amministrativa che legislativa.

Sulla base di tale impostazione, in tre dei quattro ambiti materiali considerati negli accordi il criterio viene riproposto però solo con una generica proclamazione di maggior autonomia legislativa e amministrativa. La formula utilizzata è, infatti, «*alla Regione è attribuita una maggiore autonomia ...*», con l’individuazione nell’articolato di alcuni ambiti materiali in cui questa maggiore autonomia si può realizzare.

Nella materia “*Politiche del lavoro*”, invero, il tratto prevalente è l’attribuzione di autonomia legislativa<sup>22</sup>.

Nella materia “*Istruzione*”, all’attribuzione di competenze legislative<sup>23</sup> si aggiunge una specifica considerazione dell’attività di programmazione e organizzazione<sup>24</sup>.

L’allegato relativo all’ambito materiale “*Salute*”, oltre a registrare una più accentuata differenza nella struttura dell’articolato regolativo, ricorre soprattutto all’espressione «*maggior autonomia*», senza ulteriori precisazioni né in termini di “*ampiezza*” dell’autonomia medesima né in termini di modalità di estrinsecazione.

Così, ad esempio, quando la maggior autonomia è attribuita per rimuovere vincoli di spesa stabiliti da normative statali con riguardo alle politiche di gestione del personale<sup>25</sup>. O, ancora, laddove la maggior autonomia è finalizzata alla determinazione del numero dei corsi di

<sup>22</sup> Questo vale per tutti i tre articoli di tale ambito materiale sostanzialmente equivalenti negli accordi. Così, ai sensi dell’art. 1, alla Regione è riconosciuta autonomia legislativa e organizzativa al fine di rafforzare la funzione pubblica delle politiche attive e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. Ai sensi dell’art. 2, è attribuita alla Regione la competenza legislativa per regolare e integrare le prestazioni di politica attiva in ragione di quelle di politica passiva erogate dallo Stato, al fine di renderne coerenti le durate. Ai sensi dell’art. 3, alla Regione è attribuita la competenza legislativa per l’introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo, con riferimento alle materie oggetto di regolazione regionale.

<sup>23</sup> L’art. 2 dell’allegato prevede che alla Regione venga attribuita la competenza legislativa a disciplinare le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un sistema integrato di istruzione e formazione professionale, in conformità al d.lgs. n. 61 del 2017 e in coerenza con l’offerta di istruzione regionale, anche attraverso l’utilizzo delle dotazioni organiche aggiuntive a seguito dell’istituzione del fondo regionale.

<sup>24</sup> Anche in questo caso, con formule comuni, all’art. 1 è previsto che alla Regione «*spetta la programmazione dell’offerta di istruzione regionale, definendo la relativa dotazione dell’organico e l’attribuzione alle autonomie scolastiche attraverso un Piano pluriennale adottato d’intesa con l’Ufficio Scolastico Regionale, fermo restando l’assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche*». L’art. 3 attribuisce la competenza della Regione a definire l’organizzazione delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istruzioni universitarie e sistema delle imprese. L’art. 4 che alla Regione, d’intesa con le Università, è attribuita la competenza a programmare l’attivazione di un’offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio.

<sup>25</sup> In tal senso, l’art. 1 dell’accordo della Regione Lombardia, ma con formule non molto diverse gli artt. 1 degli altri due accordi.

formazione per i Medici di medicina generale e di accesso alle scuole di specializzazione, ivi compresa la programmazione delle borse di studio per i medici specializzandi<sup>26</sup>; per l'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione<sup>27</sup>; per la definizione del sistema di *governance* delle Aziende sanitarie e degli enti del Servizio Sanitario regionale<sup>28</sup>.

A segnalare che si tratta di una formula di incerto inquadramento quanto a spazi che essa consente, si consideri che nello stesso allegato si rinvencono espressioni più strutturate e complete quando si specifica che la "maggiore autonomia" è riferita a quella legislativa, amministrativa e organizzativa<sup>29</sup>. Rimane, peraltro, l'interrogativo sui confini entro i quali tale "maggiore" autonomia trovi concretizzazione.

A fronte di quanto precede, che sembra mostrare un quadro piuttosto tradizionale e poco incisivo, c'è da dire, poi, che interessanti spunti, quanto a possibilità di declinare l'autonomia differenziata, si rinvencono nella materia ambiente, che sembra discostarsi in maniera significativa, quanto a schema di disciplina.

Per tale ambito materiale si prevedono, infatti, una parte regolativa degli interventi consentiti alle Regioni utilizzando la funzione legislativa e amministrativa e una parte (formalmente costituita da allegati) in cui sono indicate, in maniera specifica, funzioni amministrative da trasferire.

Peraltro, questi due elenchi della seconda parte sono diversamente concepiti.

Il primo è costituito da funzioni statali che vengono direttamente attribuite alle Regioni.

Il secondo da funzioni che lo Stato attribuisce alle Regioni sottraendole agli enti sub-regionali, ai quali in precedenza le aveva conferite.

La differenziazione si mostra, così, in un suo primo aspetto, rappresentato dal confluire nella Regione di una serie di funzioni tipologicamente diverse, con una richiesta alla Regione stessa di rigovernarle tenendo conto del principio di sussidiarietà. Si tratta di un primo dato relativamente alle connotazioni delle funzioni amministrative che mostrano, peraltro, di poter essere utilizzate secondo un meccanismo di parallelismo, per così dire, "rovesciato".

Difatti, a tali funzioni si collega la fonte regolativa che è costruita su di esse quanto a potere normativo esercitato.

Ai sensi dell'art. 1, infatti, è previsto un intervento legislativo regionale per l'allocazione delle funzioni di cui all'allegato richiamato. Al riguardo, ricordando che l'allocazione è stata la tecnica alla quale ha fatto ricorso la legge Bassanini, si deve desumere un meccanismo secondo il quale la legge statale rinforzata *ex art.* 116, comma 3 (una volta approvata) può utilizzare le funzioni amministrative per modellare l'intervento legislativo regionale.

<sup>26</sup> Così, in part. art. 2, comma 1 dell'accordo della Regione Lombardia, recante un contenuto che si rinvia anche negli altri accordi.

<sup>27</sup> Art. 3, comma 1 accordo della Regione Lombardia e Emilia-Romagna, e art. 4, comma 1 dell'accordo della Regione Veneto.

<sup>28</sup> Cfr. art. 4 dell'accordo della Regione Lombardia, art. 4, comma 1 dell'accordo della Regione Emilia-Romagna e art. 5, comma 1 della Regione Veneto.

<sup>29</sup> Cfr. artt. 7 degli accordi delle Regioni Lombardia e Veneto e art. 8 dell'accordo della Regione Emilia-Romagna, che collegano l'autonomia all'istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi.

Qualcosa di analogo si coglie nell'art. 2, comma 1, quando, con riferimento alle funzioni attribuite, si riconosce una autonomia normativa di livello legislativo e regolamentare per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni medesime.

Ovvero nel comma 2 dello stesso articolo, quando si contempla uno spazio alle leggi regionali per fissare norme di principio, relativamente all'organizzazione e allo svolgimento di funzioni attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane (nel rispetto delle norme procedurali statali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione).

## 5. Osservazioni conclusive

Quanto da ultimo segnalato consente di affermare che, in buona sostanza, gli accordi preliminari, in questo specifico e, per il momento, unico ambito materiale, segnalano contenuti di non poca rilevanza, perché consegnano una modalità conformativa delle «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» che si mostra con tratti di originalità e suscettibile di altri, e non preventivabili, sviluppi.

Le funzioni amministrative trasferite, peraltro diverse tra le Regioni, si propongono come fondamento di una architettura che recupera il parallelismo, ma va oltre nel momento in cui adatta alle funzioni i modelli degli atti normativi di disciplina.

C'è, però, un altro aspetto da segnalare perché, sulla stessa linea di apertura degli schemi usuali di riferimento, vi è la previsione che conferisce alle Regioni stipulanti l'accordo una iniziativa in tema di regolamenti e atti amministrativi generali di competenza dello Stato.

Si tratta di un profilo diverso rispetto a quelli in precedenza osservati, che coinvolge significativamente l'azione di regolazione amministrativa nel momento in cui gli atti, per i quali si consente un'iniziativa regionale, sono in sostanza tutti quelli che rilevano, trattandosi sia di quelli normativi (regolamenti) che amministrativi (atti amministrativi generali).

Una iniziativa che è stata anche contornata da garanzie per renderla più efficace<sup>30</sup> e che, soprattutto, esprime un tratto cooperativo di non poco momento, giacché il comma 4 dell'art. 3 prevede che la Regione, decorsi i termini di cui al comma 3, può promuovere la conclusione di un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di determinare i tempi e le modalità di adozione dell'atto.

Insomma, accanto a soluzioni che si mostrano ancora vaghe e con formule che necessitano di specificazioni in un processo destinato a proseguire e a essere coinvolgente, considerando quanto sta maturando in altri contesti regionali, si registrano anche motivi di novità e di interesse. Seppure siano necessarie opportune precisazioni, gli spunti, di cui si è detto, sul modo in cui funzioni e materie possono essere collegate in un'ottica che supera l'uniformità senza smarrire il coordinamento, sembrano in grado di alimentare il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. e saldare il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali con le forme ulteriori e le condizioni particolari di autonomia<sup>31</sup>, in un percorso non facile per le

<sup>30</sup> Il comma 2 dell'art. 3 prevede, infatti, la presentazione di un progetto accompagnato da una relazione illustrativa e da una relazione tecnico-finanziaria.

<sup>31</sup> M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità"*, cit., 5, parla di «piena coerenza e immediata consequenzialità con quanto stabilito in via generale dall'art. 5 Cost.».

inevitabili difficoltà di trovare una risposta idonea all'esigenza fondamentale che la differenziazione sia sempre rispettosa del principio di unità, che l'art. 5 Cost. pone come essenziale connotato dell'impianto costituzionale<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 13 ricorda come vi sia un limite, per così dire, "ontologico" alla previsione di cui all'art. 116, comma 3, perché «il problema più concreto con cui il regionalismo differenziato è chiamato a confrontarsi sembra quello di stabilire se e in che misura le ulteriori forme e condizioni di autonomia regionale possano incidere sulla sfera costituzionalmente garantita a soggetti diversi dallo Stato e dalla Regione interessata».