

# Regionalismo differenziato, dimensione dell'interesse e principio negoziale

di Sebastiano Licciardello

SOMMARIO: 1. La riforma costituzionale del Titolo V. – 2. La dimensione dell'interesse ed il sistema di riparto delle competenze. – 3. Regionalismo differenziato e principio negoziale.

## 1. *La riforma costituzionale del Titolo V*

Le soluzioni organizzative e procedurali condivise tra Stato e Regioni, hanno stentato, dopo la riforma costituzionale del Titolo V, nonostante le indicazioni contenute già nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che auspicava «*una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà*».

Infatti, negli Stati regionali o federali «*l'esercizio delle competenze richiede una piena condivisione di obiettivi e di metodi da parte di tutti i livelli di governo. La stessa democrazia... è chiamata a misurarsi con la prossimità della decisione pubblica e la sussidiarietà di un livello rispetto all'altro*»<sup>1</sup>. Pertanto, la competenza di ciascun livello di governo si può esercitare efficacemente solo in un contesto di collaborazione<sup>2</sup>.

Un raccordo è mancato anche nelle forme previste dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 che prevede la partecipazione delle regioni alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Non percorsa la strada della concertazione e mediazione politica tra Stato e regioni si è consegnato la soluzione dell'inevitabile conflitto alla giurisprudenza costituzionale, la quale, a partire dalla sentenza n. 303/2003, ha finito per legittimare poteri statali oltre le materie, con la c.d. «*chiamata in sussidiarietà*», le «*materie trasversali*», l'«*intreccio o concorrenza di materie*» ed il «*criterio di prevalenza*», tanto che si è detto che «*l'enumerazione si legge in un modo e si applica in uno diverso*»<sup>3</sup>. Pertanto, ancora «*Regioni senza regionalismo*»<sup>4</sup> e un «*regionalismo senza modello*»<sup>5</sup>.

Va aggiunto che la riforma costituzionale del 2001 si ispira chiaramente al classico sistema di riparto delle competenze degli ordinamenti federali senza tut-

---

<sup>1</sup> S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Rivista giuridica on-line – ISSiREA – CNR*, n. 1/2020, p. 73.

<sup>2</sup> In altra direzione si muove il d.lgs. n. 281/1997 sulle attribuzioni della Conferenza Stato – Regioni, costruito secondo un contesto gerarchizzato degli interessi, ove a prevalere è comunque l'interesse governativo, per essere l'intesa superabile dalla motivata deliberazione del governo.

<sup>3</sup> S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 38.

<sup>4</sup> G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2/1980.

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *regionalismo senza modello*, in *Le regioni*, 1994, p. 1315.

tavia tenere conto che simil modello «risultava ampiamente superato, e da tempo, nella tradizione federale, ormai approdata ad una configurazione più organica dell'ordinamento, con forme di federalismo cooperativo alternate a forme di federalismo competitivo»<sup>6</sup>.

Per di più si è assistito dopo la riforma del 2001 ad un processo di ricentralizzazione, con l'inadeguata attuazione delle nuove disposizioni da parte del Parlamento e del Governo per arrivare alle proposte legislative, come il disegno di legge costituzionale sulla revisione della parte seconda della Costituzione, poco in linea con il principio autonomistico.

Con la conseguenza che «il regionalismo italiano si trova in una perdurante confusa transizione ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale»<sup>7</sup>.

Situazione aggravata -come sottolinea la Corte costituzionale – dalla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»<sup>8</sup>.

## 2. La dimensione dell'interesse ed il sistema di riparto delle competenze

Negli Stati legislativamente e amministrativamente decentrati occorre muoversi dalla individuazione dei livelli di interesse da assumere e curare nelle diverse dimensioni, nazionale, regionale e locale, individuazione che deve avvenire a monte del riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo, per costituirne il presupposto<sup>9</sup>. Infatti, «dovrà partirsi da una accurata identificazione degli interessi e del relativo dimensionamento per cogliere i dati di partenza da utilizzare nella risoluzione in concreto dei problemi relativi alla delimitazione delle sfere di competenza statale e, rispettivamente, regionale»<sup>10</sup>.

Pertanto, la realizzazione dello Stato democratico ad autonomie richiede a monte una “indagine” sulla dimensione degli interessi pubblici, oggi peraltro sollecitata dal principio di sussidiarietà.

Ma già l'art. 11 del dpr n. 616/1977 stabiliva che «lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni. Le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali»<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 6.

<sup>7</sup> 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. 2/2019, p. 2.

<sup>8</sup> Corte Cost., sentenza n. 6/2004.

<sup>9</sup> I. M. MARINO, *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 909 ss., il quale sottolinea che «a seconda del metodo di ripartizione delle competenze, residuale a favore dello Stato ovvero a favore delle regioni, può individuarsi il livello preferenziale di interessi in quello statale o regionale, riferimento implicito del metodo di distribuzione delle competenze e chiave, interpretativa dei rapporti fra gli enti considerati».

<sup>10</sup> G. ABBAMAONTE, *Programmazione e amministrazione per settori organici*, Napoli, 1982, p. 143.

<sup>11</sup> Per G. ABBAMAONTE, *Programmazione e amministrazione per settori organici*, cit., p. 150 s. l'art.

Se ciò che rileva è la determinazione degli interessi, ciò non può avvenire unilateralmente da parte dello Stato, richiedendosi una negoziazione tra Stato e regioni, come quella prevista dalla legge n. 131/2003 per il raggiungimento di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire “*l’armonizzazione delle rispettive legislazioni*”, il “*raggiungimento di posizioni unitarie*” ed il “*conseguimento di obiettivi comuni*” (art. 8, comma 6). Prefigurandosi così “*forme di collaborazione non coercitiva*”<sup>12</sup>.

In questa direzione si muove l’art. 2 del ddl di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. approvato dal senato, ove la parola “negoziato” viene utilizzata per ben 7 volte, prevedendosi un negoziato tra Stato e regione dopo che l’atto di iniziativa deliberato dalla stessa Regione, sentiti gli enti locali, viene trasmesso al governo. E successivamente all’acquisizione del parere della Conferenza unificata e degli atti di indirizzo delle camere.

Ciò che emerge è una funzionalizzazione dell’attività legislativa, in riferimento alla definizione dell’interesse pubblico ed alla sua dimensione con la necessaria partecipazione di ogni articolazione della Repubblica, in quella fase che costituisce il presupposto del trasferimento di funzioni.

D’altra parte, alla complessità della società postmoderna ed al pluralismo che decade nella frammentazione, si è da tempo risposto con una tendenziale formazione negoziata del diritto, espressione di un modello per così dire “neo-contrattualistico” che rende la legge strumento di regolazione in una logica di scambio e mediazione fra interessi che si confrontano, sia pubblici che privati, piuttosto che di direzione e controllo della società.

Fenomeno già segnalato da Vezio Crisafulli, per cui la legge perdendo il carattere di “sovranità” diviene “policentrica” e “speciale”, per essere gli interessi sempre meno generali e sempre più settoriali, territoriali. E, per quanto ci riguarda, occorrendo definirne la dimensione.

Il modello mette, di certo, in crisi i tradizionali criteri della gerarchia e della competenza e mette in crisi, pure, il principio di legalità per erodersi il «*momento autoritativo nel processo di formazione del diritto*»<sup>13</sup>.

Il rischio che la legge “negoziata” possa soddisfare taluni e deludere altri può attenuarsi garantendo una effettiva e piena partecipazione e condivisione delle articolazioni della statualità, anche mediante organi rappresentativi.

In siffatto contesto muta anche il ruolo del Giudice costituzionale, a cui si chiede una ricomposizione unitaria dell’ordinamento per garantire l’uguaglianza sostanziale «*non già nell’applicazione meccanica di regole astratte, bensì nell’ambito di un sistema fluido di*

11 è una “*norma di principio*” e dimostra la validità del criterio della dimensione degli interessi nella delimitazione delle competenze.

<sup>12</sup> S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 67.

<sup>13</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze alla negoziazione degli interessi tra amministrazione e privati e principio di legalità*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 11192, I, p. 215 ss.

“contratti sociali”, flessibili, multipli e rivedibili a seconda delle situazioni concrete»<sup>14</sup>. In sostanza «la configurazione dell'attività legislativa come “funzione” ed il conseguente controllo sulla discrezionalità legislativa rappresentano quindi il prospettato passaggio dal principio di legalità tradizionale ad un principio superiore e più ampio di costituzionalità, nel cui ambito le inevitabili disparità di trattamento, introdotte dalla legislazione “negoziale” dello Stato... debbono trovare, in sede di sindacato di costituzionalità, la loro giustificazione nella “ragionevolezza” delle soluzioni adottate»<sup>15</sup>.

Intendere l'attività legislativa, quale funzione, significa prevedere un procedimento che consenta in ogni momento l'effettiva partecipazione delle articolazioni della statualità, consente di guardare al risultato, che è il momento realizzativo dell'interesse pubblico.

Pertanto, significa prevedere procedure condivise *ex ante* epurate da ogni forma di coercizione statale, da ogni presunzione di prevalenza dell'interesse statale. Si tratta di nuovi percorsi, oggi necessari, ulteriormente valorizzati con l'affermarsi dello Stato digitale. Invero si è correttamente osservato che lo sviluppo tecnologico «interagisce con l'evoluzione dello Stato sociale e con i processi di integrazione, perché mette in rilievo il ruolo assunto, ai diversi livelli di governo, dalle “reti” che interconnettono tanto l'erogazione dei servizi pubblici, quanto la produzione dei beni pubblici, con le condizioni di vita degli individui e della società, dando luogo ad effetti che non sono meramente redistributivi, dal momento che richiedono non tanto la promozione, quanto e soprattutto l'intervento in tutti i settori di tutti i livelli territoriali (statali, regionali e locali)»<sup>16</sup>.

Comincia ad emergere una incompatibilità tra logica del tradizionale riparto delle competenze per materie attuato secondo un modello unilaterale e per così dire autoritativo, che porta ad una conflittualità rimessa *ex post* alla Corte costituzionale ed una logica della dimensione negoziata dell'interesse, attraverso una condivisione *ex ante*, che comunque non esclude un rinnovato ruolo della Corte.

### 3. Regionalismo differenziato e principio negoziale

Come si è detto in questa direzione sembra muoversi l'art. 2 del ddl di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (Atto S 615), norma costituzionale che tuttavia è espressione di un momento storico ormai risalente, al punto da dubitare taluno in ordine alla possibilità di una concreta attuazione, rappresentando

<sup>14</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze alla negoziazione degli interessi tra amministrazione e privati e principio di legalità*, cit., p. 223.

<sup>15</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze alla negoziazione degli interessi tra amministrazione e privati e principio di legalità*, cit., p. 223 s.: «in questo senso, quindi, la ragionevolezza esprime la conciliazione plausibile tra valori e interessi confliggenti nel perseguimento dei fondamentali obiettivi del pieno sviluppo della persona umana e della garanzia della effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese, proprio attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale».

<sup>16</sup> S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 48.

*«un contesto di rapporti tra materie statali e materie regionali ben più elementare di quello che l'esperienza ha poi via via rivelato»<sup>17</sup>.*

A prescindere da questo, è interessante notare che il ddl prevede un negoziato con la Regione dopo che l'atto di iniziativa deliberato dalla stessa Regione, sentiti gli enti locali, viene trasmesso al governo. Prevedendosi altresì la partecipazione del Presidente della Giunta regionale interessata al Consiglio dei ministri che deve approvare lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione.

Sullo schema sarà pertanto acquisito un parere della Conferenza unificata e saranno sentite le Camere che daranno (udito il Presidente della Giunta regionale interessata) atti di indirizzo. A cui potrà seguire un ulteriore negoziato tra stato e regioni.

Il momento negoziale, tuttavia, non deve essere visto come sede di “spartizione” orizzontale di materie, ma come sede di definizione della dimensione degli interessi che opera anche (forse principalmente) su un piano verticale, richiedendo per determinate politiche pubbliche (si pensi ad esempio alle politiche ambientali) il coinvolgimento di Stato e regioni<sup>18</sup>. E ciò in base al principio di adeguatezza *«il quale può richiedere interventi tanto statali, quanto regionali»<sup>19</sup>.*

Il criterio di adeguatezza nella definizione negoziale della dimensione degli interessi richiede il confronto con i livelli essenziali delle prestazioni, per le “materie” riferibili ai diritti civili e sociali, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale.

In tal modo la concertazione è funzionale a definire i compiti amministrativi, quale concretizzazione degli interessi da cui ci si è mossi nel definire la dimensione<sup>20</sup>. Ciò comporta una particolare attenzione all'effettività delle politiche

<sup>17</sup> G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 629; e ciò anche alla luce dei cospicui sviluppi della giurisprudenza costituzionale, vedi G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 10.

<sup>18</sup> S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 48 s.

<sup>19</sup> S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 51 s. *L'adeguatezza, infatti, va intesa giuridicamente come «l'idoneità organizzativa dell'amministrazione a garantire l'esercizio delle funzioni» e la sua misura è determinata dall'«esercizio unitario» della funzione».*

<sup>20</sup> S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, cit., p. 70: *«In tal senso, innanzi tutto, si situano le ipotesi in cui è lo Stato ad aprire le proprie materie alla collaborazione con le Regioni; in secondo luogo, si devono considerare le iniziative delle Regioni per ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma terzo, Cost.); infine, si possono considerare i casi in cui si tratta di rendere più efficienti le competenze regionali che per adeguatezza richiedono interventi statali. In tutte queste evenienze, è evidente come non bastino, di per sé, gli atti concertativi tra gli esecutivi, ma occorre che siano coinvolte anche le assemblee rappresentative. Infatti, solo se si instaura anche una collaborazione tra legislatori che abbia ad oggetto la legislazione statale di deroga del riparto delle competenze, il regionalismo italiano potrebbe aspirare, in fatto, ad una dimensione, per un verso, più equilibrata, giacché terrebbe conto dei poteri dei Consigli regionali,*

pubbliche; pertanto attenzione all'organizzazione amministrativa, alle risorse, ai mezzi e al personale.

Si è correttamente sottolineato come l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe essere accompagnata non dalla soppressione, ma da una riorganizzazione delle amministrazioni centrali<sup>21</sup>. Infatti, il regionalismo «*non comporta un affievolimento e un deperimento, ma un profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali, chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema*»<sup>22</sup>. Pertanto, «*il distacco di quote di funzioni per aree territoriali circoscritte... introduce l'esigenza di modularità e interlocuzioni differenziate che questo centro, oggi in evidente difficoltà anche solo per l'amministrazione ordinaria, non è in grado di assicurare*»<sup>23</sup>.

Inoltre, nodale diviene la questione del ruolo delle autonomie locali e del loro coinvolgimento nelle procedure di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., in mancanza del quale appare evidente il pericolo di un neocentralismo regionale<sup>24</sup>. Si tratta di una questione di non poco conto.

---

*e, per l'altro, più proficua, in quanto cesserebbe la conflittualità sulla determinazione di ogni singolo aspetto dello svolgimento delle funzioni amministrative».*

<sup>21</sup> G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit. p. 6.

<sup>22</sup> F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid rassegna*, n. 6/2019, [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), p. 20: «questa incomprensione, già de iure condito, ha finito per alterare «l'equilibrio dinamico tra unità e differenziazione che caratterizza il policentrismo normativo, ha accentuato la confusione e sovrapposizione delle competenze, ha incentivato la resistenza ostruzionistica delle amministrazioni statali al trasferimento di poteri e competenze, ha prodotto una conflittualità ormai insostenibile».

<sup>23</sup> M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, n. 10/2019 ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), p. 5.

<sup>24</sup> G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, cit., p. 134, 153 e 155 ss.; G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 31. Relativamente al problema del coinvolgimento degli enti locali si è osservato che la questione del loro coinvolgimento nella definizione delle forme e condizioni particolari di autonomia, va vista «*nell'ottica di un rafforzamento complessivo degli enti locali e del rispetto del principio di sussidiarietà, a maggior ragione in considerazione del "peso" politico e istituzionale di alcune grandi Città che, almeno fino ad oggi, non sembrano avere avuto un ruolo centrale nel processo di definizione dell'autonomia differenziata. Occorre infatti tenere conto dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali e quindi del rischio che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. possa alimentare un ulteriore fenomeno di "centralismo regionale" anche sul piano dell'amministrazione e quindi una nuova stagione di contrapposizioni tra le Regioni e i "loro" enti locali. Le forme di coinvolgimento degli enti locali ricadono, anch'esse, nell'autonomia statutaria delle Regioni. Come è noto, l'art. 123, comma 4, Cost. prevede che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Come è noto, da più parti si evidenzia una crisi dei Consigli delle autonomie locali (CAL), imputabile anche (ma non solo) alla composizione di tali organi, in molti casi pletorica e tale da vedere la compresenza paritaria di soggetti troppo diversi quanto a rappresentatività (Sindaci di Comuni capoluogo; Sindaci di Comuni piccoli); d'altra parte non in tutte le Regioni è stato dato seguito ad un'esigenza di revisione derivante dalla c.d. legge "Debrio", dalla trasformazione cioè delle Province e dalla costituzione delle Città metropolitane (anche per questo, in non poche Regioni*

I timori di Giovanni Miele verso il federalismo non riguardavano solo (o meglio, tanto) i «*deleterii effetti politici, previsti e imprevedibili, che si sarebbero accompagnati a un simile avvenimento... un deplorabile regresso così rispetto alla storia particolare del nostro paese, dove la nazionalità, il costume, la religione, la stretta partecipazione delle popolazioni ad eventi di comune interesse, la integrazione economica delle varie parti, hanno creato una salda tradizione unitaria*».

I timori di Giovanni Miele riguardavano piuttosto il fatto che «*il formarsi di tanti piccoli stati nella nostra penisola avrebbe portato ad accrescere soverchiamente organi e funzioni con un'enorme aggravio di spese*»<sup>25</sup>.

Questo perché Miele è consapevole che la Costituzione ha voluto fare della regione «*piuttosto un ente di decentramento legislativo che di decentramento amministrativo*»<sup>26</sup>, con una funzione, come ebbe a dire Costantino Mortati in Assemblea costituente prevalentemente direttiva, normativa, d'impulso, di controllo.

Il che sembra oggi in linea con quanto prevede l'art. 118, 1° comma della costituzione, per cui le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni *salvo che*, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

---

accanto al CAL rimangono sedi di concertazione/ confronto tra la Regione e gli enti locali a livello di Esecutivi, ora con competenza generale, ora con competenza settoriale) G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, cit., p. 153 s., G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 16 s.).

L'Autore individua ulteriori questioni: l'emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese, la questione del coinvolgimento dei Consigli regionali, il ruolo della conferenza Stato regioni, la legittimità della richiesta di maggiore autonomia da parte di regioni disestate, la durata delle intese e la previsione di procedimenti di verifica della attuazione, la possibilità di intese tra regioni che richiedono un "comune paniere di funzioni".

<sup>25</sup> G. MIELE, *La regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 15.

<sup>26</sup> G. MIELE, *La regione nella Costituzione italiana*, cit., p. 24.