

XXXIX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO *EX* ART. 116, CO. 3 COST.,

DALL'ANGOLO VISUALE DELLA SPECIALITÀ REGIONALE

Matteo Cosulich¹

¹ Università degli studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, Via Verdi, 53, 38122 Trento (TN), e.mail: matteo.cosulich@unitn.it.

Negli ultimi mesi, il cosiddetto regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3 Cost., vale a dire l'attribuzione alle Regioni di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", sembra conoscere una nuova e felice stagione, a seguito del perfezionarsi dell'iniziativa di tre Regioni ordinarie e dell'avvio della medesima da parte di altre sette.

Così Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno concluso un distinto Accordo col Governo (Roma, 28 febbraio 2018). Ciascun Accordo è preliminare all'intesa "fra lo Stato e la Regione interessata" e dunque alle altre fasi del procedimento successive all'iniziativa regionale, "sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'art. 119" Cost.; fasi successive disciplinate anch'esse dall'art. 116, co. 3 Cost., secondo cui – com'è noto – sulla base dell'intesa le camere adottano a maggioranza assoluta la legge di attribuzione alla Regione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Gli Accordi del 28 febbraio risultano preliminari alle intese *ex art.* 116, co. 3 Cost. non soltanto secondo il significato letterale dell'aggettivo, ma anche in quanto tendono a determinarne sia il contenuto, sia la vincolatività. Con riferimento al contenuto, i tre Accordi prevedono che le rispettive intese attribuiscono ulteriori competenze alla Regione interessata in materia di politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Per quanto attiene alla vincolatività dell'intesa, gli Accordi non esitano a stabilire l'inemendabilità dei suoi contenuti da parte del legislatore parlamentare, chiamato – qualora intenda darle seguito – a esprimere dunque un'approvazione in senso tecnico, analogamente a quanto affermato nella prassi delle leggi regolative dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche *ex art.* 8, co. 3 Cost., non a caso richiamata nella premessa degli Accordi.

Sia l'iniziativa lombarda, sia quella veneta sono state precedute da *referendum* consultivi regionali, svoltisi entrambi il 22 ottobre 2017, con esito ampiamente favorevole all'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alla Lombardia (95,29% dei votanti) e al Veneto (98,1% dei votanti), sebbene in quest'ultimo la partecipazione degli elettori al voto sia stata assai più ampia (57,2% rispetto al 38,34% in Lombardia), superando così il *quorum* strutturale della "maggioranza assoluta degli aventi diritto" previsto dalla (sola) legislazione veneta (art. 2, co. 2 legge reg. 19 giugno 2014, n. 15) affinché si perfezioni l'iniziativa regionale, con la deliberazione da parte del Consiglio regionale di una proposta di legge statale *ex art.* 116, co. 3 Cost. (nel caso di specie 15 novembre 2017, n. 155). A seguito dell'esito referendario, il Consiglio regionale lombardo ha invece approvato una risoluzione per avviare il procedimento di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (7 novembre 2017, n. X/1645). Le corrispondenti risoluzioni del Consiglio della Regione Emilia-Romagna (3 ottobre 2017, n. 5321, 14 novembre 2017, n. 5600, 12 febbraio .2018, n. 6129) non sono state invece precedute da alcun *referendum*.

Sulla scia delle tre Regioni in discorso, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno poi deliberato, con atti del Consiglio o della Giunta, di avviare l'iniziativa *ex art.* 116, co. 3 Cost., senza peraltro essere (ancora?) pervenute ad Accordi preliminari col Governo.

La circostanza che ben dieci Regioni a Statuto ordinario su quindici si sono incamminate sulla strada del regionalismo differenziato induce ad analizzarlo, muovendo dall'angolo visuale delle Regioni a Statuto speciale, rispetto alle quali l'esito del procedimento *ex art. 116, co. 3 Cost.* presenta analogie e diversità.

Quanto alle prime, è agevole constatare come l'attribuzione a una distinta Regione ordinaria di ulteriori forme di autonomia di per sé ne fa un ente dotato di competenze specificamente e singolarmente determinate, in parziale analogia con quanto avvenuto attraverso l'adozione dello Statuto regionale speciale. Si romperebbe così l'uniformità di disciplina, quanto a competenze attribuite e no, che ha sinora caratterizzato le Regioni ordinarie, differenziandole dalle Regioni speciali. Tuttavia occorre evidenziare come la differenziazione tra Regioni non sembra realmente perseguita dai procedimenti in atto, alla luce della constatazione che i tre contestuali Accordi preliminari presentano fortissime analogie contenutistiche. Il che potrebbe condurre ad attribuire le stesse competenze a tutte le Regioni ordinarie che attivassero il procedimento *ex art. 116, co. 3 Cost.*, con un mimetismo omologante che rappresenterebbe l'esatto contrario del regionalismo basato sulla differenziazione. In tal modo, si smarrirebbe una caratteristica del regionalismo differenziato che in qualche misura lo avvicina alla specialità regionale: il relazionarsi singolarmente della Regione con lo Stato, in un rapporto esclusivo che, se caratterizza il procedimento *ex art. 116, co. 3*, verrebbe meno qualora le competenze attribuite per tal via alle Regioni fossero le stesse.

Quanto alle diversità fra la specialità regionale e il regionalismo differenziato, va rilevato come il ricorso alla medesima locuzione ("forme e condizioni particolari di autonomia") al co. 1 e al co. 3 dell'art. 116 non deve indurre a sottacere come alle Regioni a Statuto speciale dette forme e condizioni siano riconosciute dall'ordinamento, tanto è vero che tali Regioni letteralmente ne "dispongono", mentre alle Regioni ordinarie le medesimo forme e condizioni "possono essere attribuite (...) con legge dello Stato". Il che evidenzia come soltanto la specialità regionale abbia un fondamento precostituzionale, come tale sottratto alla volontà del legislatore, ancorché eventualmente costituzionale. In tale prospettiva, onde evitare eventuali equivoci, pare dunque preferibile ragionare di regionalismo differenziato, come si propone in questa sede, anziché di "specializzabilità". Il ricorso a quest'ultimo sostantivo potrebbe infatti ingenerare l'erronea convinzione che attraverso il procedimento *ex art. 116, co. 3 Cost.*, la Regione ordinaria possa pervenire a uno *status* simile a quello delle Regioni ad autonomia speciale.

L'impossibile perseguimento della specialità regionale attraverso il procedimento *ex art. 116, co. 3 Cost.* suggerisce alcune considerazioni relativamente ai due *referendum* regionali del 22 ottobre 2017. Al riguardo, ci si potrebbe domandare quanto fosse necessaria l'introduzione del *referendum* nella fase dell'iniziativa regionale, alla luce della considerazione che la Regione Emilia-Romagna ha ottenuto lo stesso risultato della Lombardia e del Veneto – l'Accordo preliminare di fine febbraio 2018 – senza interrogare il proprio corpo elettorale che si può pacificamente presumere il corrispondente Consiglio regionale ben rappresenti. Indubbiamente l'esito favorevole della consultazione referendaria ha aumentato, in termini squisitamente politici, la forza della richiesta regionale di attribuzione di nuove competenze, come sembra non sfuggire alla stessa giurisprudenza

costituzionale laddove rileva che l'atto regionale di iniziativa *ex art. 116, co. 3 Cost.* sia "politicamente condizionato" dal risultato referendario (sent. 118 del 2015). Tuttavia il preventivo appello al popolo potrebbe finire per generare nel corpo elettorale aspettative eccessive, destinate inevitabilmente a essere deluse; basti riprendere la distinzione fra quesito esplicito e quesito implicito, elaborata con riferimento alle richieste referendarie abrogative, per evidenziare come nei *referendum* lombardo e veneto il primo quesito corrisponde naturalmente all'attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia" alla Regione *ex art. 116, co. 3 Cost.*, mentre il secondo potrebbe avvicinarsi a un'impossibile – in quanto illegittima secondo la giurisprudenza costituzionale poc'anzi richiamata – richiesta di trasformazione in una Regione a Statuto speciale.

Proprio poiché la Regione ordinaria beneficiaria del procedimento di differenziazione non rientrerebbe comunque nel novero delle Regioni a Statuto speciale, ci si potrebbe domandare se esso fosse suscettibile di applicazione anche a queste ultime. È ben vero che un argomento letterale e topografico pare escludere la soluzione in discorso, sulla base del richiamo al co. 3 dell'art. 116, laddove ragiona di "altre" Regioni, tali rispetto alle Regioni ad autonomia speciale di cui ai commi precedenti. Ma potrebbe sostenersi l'applicabilità anche al procedimento *ex art. 116, co. 3 Cost.*, quale forma di autonomia più ampia di quella statutariamente prevista, dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, tutt'ora vigente, in ragione del protratto mancato "adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma del titolo V della Costituzione.

Più in generale, non pare incompatibile con la specialità regionale l'attribuzione alla Regione speciale di ulteriori competenze, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione stessa e d'intesa con essa. Da un lato, l'istituto dell'intesa è tipicamente proprio delle relazioni fra Regione speciale e Stato; dall'altro, il procedimento di attribuzione di ulteriori competenze *ex art. 116, co. 3 Cost.* potrebbe essere visto come alternativo alla (ma ispirato alla stessa logica della) revisione statutaria volta ad aumentare le competenze della Regione speciale.