

NOTE IN TEMA DI PROBLEMATICHE ATTUATIVE DELL'ART. 116 C. III COST.

IL CASO DELLA REGIONE LOMBARDIA

di Luciano Salomoni

I. Introduzione – II. Le “lacune” del procedimento di differenziazione – III. Una “lacuna” in positivo: l’Intesa come momento qualificante la differenziazione – IV. Le risultanze emergenti dal processo (in atto) in Regione Lombardia.

1. Introduzione

La previsione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuibili alle Regioni ordinarie¹ ha costituito una delle novità più consistenti nell’assetto costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V approvata nel 2001². Tuttavia, a tale innovazione non ha fatto seguito sino ad oggi l’effettiva attuazione della nuova previsione: al di là del dibattito piuttosto articolato e che ha riguardato l’opportunità stessa della sua introduzione³, il percorso è condizionato in modo determinate da problematiche di tipo procedurale, oltre che dall’incerta definizione dei contenuti su cui si può esercitare la ricerca di ulteriori forme di autonomia regionale.

Il presente contributo si centra su alcune delle questioni che l’art. 116 della Costituzione

* Il presente lavoro, con alcune modifiche e integrazioni, è destinato agli Studi in Onore del Prof. Angelo Mattioni di prossima pubblicazione.

¹ Sull’applicazione dell’art. 116 c. III alle Regioni a Statuto speciale la dottrina è divisa. Favorevole la posizione di G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 3, p. 494, che evidenzia come la legge costituzionale di riforma del Titolo V, all’art. 10 «si cura di stabilire che “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti” si applicano anche ad esse le disposizioni della stessa legge di riforma costituzionale “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”». In termini problematici, evidenziando che «non è chiaro» se debba estendersi anche alle Regioni a Statuto speciale, 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 G.F. FERRARI – G. PARODI (cur.), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 379. Propende per l’inevitabilità della previsione alle Regioni speciali, tra gli altri, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Il federalismo fiscale*, 2007, p. 155.

² Sul superamento del criterio dell’uniformità che opererebbe l’art. 116 c. III Cost. introdotto dalla riforma del Titolo V, cfr. A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO – J. ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*. Milano, 2001, p. 27.

³ Tra le voci più critiche rispetto alla formulazione dell’art. 116 c. III Cost. in funzione della necessità di una attuazione piena del Titolo V, R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1, p. 9.

solleva sotto il profilo delle modalità con cui giungere all'attuazione del regionalismo differenziato⁴. Con tale termine si definiscono comunemente le forme del regionalismo asimmetrico, quali quello delineato nell'art. 116 c. III della Costituzione, che consentono, tra le Entità territoriali interne ad uno Stato, autonomie diverse e individuate con la partecipazione delle stesse Regioni alla fase di attribuzione delle nuove competenze. Per quanto la norma qui in esame si collochi nella Costituzione accanto alla previsione del regime specialità per alcune Regioni italiane, non può ad esso essere assimilata, né il percorso per giungere a condizioni particolari di autonomia mira ad avvicinare le Regioni ordinarie a quelle speciali, ma ad attribuire, secondo un principio di adeguatezza, quella maggiore autonomia di cui risulti aver necessità una specifica realtà territoriale⁵.

Nei paragrafi che seguono si assume quindi l'angolo visuale del procedimento delineato dall'art. 116 per la differenziazione, in quanto si ritiene che esso costituisca la prospettiva da cui, ad un tempo, individuare le problematiche attuative della nuova previsione costituzionale e alcuni tratti qualificanti di interesse⁶.

II. Le "lacune" del procedimento di differenziazione.

Come delineato dall'art. 116 Cost., l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia alle Regioni ordinarie presuppone l'iniziativa regionale, la consultazione degli Enti Locali, il raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni, e l'approvazione con una legge statale a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

Le poche indicazioni procedurali fornite dalla previsione costituzionale inducono a chiedersi se non sia necessaria, o quantomeno opportuna, una legge applicativa per dare attuazione al regionalismo differenziato⁷. In effetti, l'introduzione di una procedura

⁴ Sulla problematica del regionalismo differenziato e delle c.d. clausole di asimmetria cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004.

⁵ Come è stato evidenziato, l'art. 116 u.c. non costituisce lo strumento con cui avvicinare le Regioni ordinarie alle speciali. Cfr. C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del titolo V...*, op. cit., p. 397.

⁶ Sull'eccezionalità del sistema introdotto dall'art. 116 c. III Cost. rispetto all'ordinario riparto di competenze cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato...*, op. cit., p. 123.

⁷ Parla apertamente di «dubbi interpretativi e di difficoltà applicative» A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1, p. 57.

davvero particolare e che prevede più articolazioni potrebbe far propendere per l'opportunità di una normativa attuativa, magari elaborata di concerto con le Regioni⁸, che dovrebbe riguardare il procedimento per il raggiungimento dell'Intesa⁹ e le modalità di proposizione del relativo disegno di legge al Parlamento.

Per contro, la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) che pur avrebbe potuto costituire la sede in cui introdurre le previsioni attuative dell'art. 116 Cost., non effettua alcuna menzione del regionalismo differenziato¹⁰. Tale circostanza potrebbe anche far propendere a favore di una portata auto-applicativa della norma in esame. Tuttavia, l'opzione per una norma quadro disciplinante la procedura che conduca all'approvazione delle legge di cui all'art. 116 c. III è stata seguita dal Governo, mediante la formazione di un disegno di legge¹¹, tutto centrato sulla modalità di raggiungimento dell'Intesa, che non ha ad oggi avuto seguito.

In realtà, alcuni degli interrogativi che, sotto il profilo procedurale, può sollevare la sintetica previsione costituzionale possono trovare soluzione a prescindere da una disciplina attuativa, sulla cui opportunità si può convenire, ma che può anche ritenersi non imprescindibile per dare esecuzione a forme di regionalismo differenziato nel nostro ordinamento¹².

Si deve anzitutto ritenere che l'iniziativa volta al raggiungimento dell'Intesa spetti alla Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio, in quanto non trattandosi di

⁸ Ritiene opportuna l'introduzione di una legge che regoli la procedura, in quanto fornirebbe maggiori garanzie alle Regioni, S. AGOSTA, *L'infanzia difficile (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116 comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzione ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (cur.), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2003, p. 325, «a patto che pure esse [le Regioni n.d.a.] vengano chiamate a scrivere le regole procedurali». Si tratterebbe quindi di definire «almeno un pugno di regole di massima (a carattere procedimentale) da integrare poi, caso per caso, con una disciplina –in ambito locale- di dettaglio ulteriore».

⁹ Favorevole a una legge sia statale che regionale sul procedimento per l'Intesa, F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in www.forumquadernicostituzionali.it.

¹⁰ Sulle problematiche relative, invece, all'applicazione della legge La Loggia alle Regioni a Statuto speciale cfr. A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in L. VIOLINI (cur.), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005, p. 473.

¹¹ Disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007, reperibile in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1, p. 19.

¹² Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 6, p. 1153, che evidenzia l'esistenza di problemi interpretativi, la loro impossibilità a essere risolti tutti in modo esaustivo con legge, e comunque l'opportunità di un intervento considerata la difficoltà di apportare soluzioni esaustive nei singoli procedimenti volti all'Intesa.

iniziativa legislativa non può ritenersi riservata all'Assemblea elettiva¹³. Può anche ritenersi possibile l'iniziativa del Consiglio delle Autonomie Locali di cui all'art. 123 Cost., che sottoponga poi la proposta alla Giunta per la sua attuazione. Si deve poi ravvedere la possibilità di referendum regionale consultivo sull'iniziativa di differenziazione, come rilevato da alcuni commentatori¹⁴ facendo perno sul riconoscimento operato dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 496 del 2000¹⁵, della facoltà per il legislatore regionale di disciplinare il procedimento interno che precede la presentazione di iniziativa legislativa. In quel caso, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Veneto propositiva di referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, sul presupposto che in tal modo si consentiva la partecipazione del corpo elettorale al processo di revisione costituzionale, mentre «nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall'art. 138 della Costituzione»¹⁶, ma nel contempo la Corte riconosceva in motivazione come resti riservata alla Regione «la disciplina del procedimento, tutto interno all'ordinamento regionale, che conduce alla formalizzazione dell'atto di iniziativa». Considerato quindi che il procedimento di differenziazione non assume natura di revisione costituzionale, costituendo attuazione di quanto già previsto dall'art. 116 Cost., si deve ritenere in questo caso ammessa la partecipazione del corpo elettorale alla fase dell'iniziativa per proporre forme ulteriori di autonomia regionale.

Riconoscimento ancor più evidente di tale possibilità si desume da due ordinanze della Corte Costituzionale relative ad altrettante deliberazioni consiliari di Piemonte¹⁷ e Lombardia¹⁸ riguardanti l'indizione di referendum consultivo per il trasferimento di funzioni statali, con cui sono state respinte le richieste di sospensione di tali atti nel conflitto di attribuzioni sollevato dalla presidenza del consiglio dei ministri. La Corte ha infatti riconosciuto in quei casi come il quesito referendario si ponesse nell'ottica di

¹³ In tale senso S. AGOSTA, *L'infanzia difficile...*, op. cit., p. 328.

¹⁴ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 56.

¹⁵ Corte Costituzionale, 14 novembre 2000, n. 496, reperibile in www.cortecostituzionale.it.

¹⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 496/00, punto 4.1 della motivazione.

¹⁷ D.G.R. Piemonte n. 23-27186 del 3 ottobre 2000.

¹⁸ D.G.R. Lombardia n. VII/25 del 15 settembre 2000.

rafforzare le prerogative autonomistiche e non coinvolgesse «scelte fondamentali di livello costituzionale in presenza delle quali non è consentita la separata consultazione del corpo elettorale»¹⁹. In definitiva, l'iniziativa lombarda e piemontese risultava anticipatoria della riforma dell'art. 116 Cost. che di lì a poco veniva approvata²⁰, e confermava la piena coerenza del processo di differenziazione con il quadro costituzionale e quindi la possibilità di prevedere un referendum consultivo sull'iniziativa regionale con la quale si ricerchino ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Tra le questioni che sollevano perplessità nella disciplina del procedimento delineato dall'art. 116 c. III Cost. si ritiene di dover indicare la previsione dell'obbligo di consultazione degli Enti Locali²¹. Anzitutto, non è chiaro in quale momento si debba collocare tale forma di consultazione, che pare assimilabile alla richiesta di parere. Alcune riflessioni²² ritengono, opportunamente, che la consultazione debba avvenire in una fase mediana, allorquando cioè l'Intesa sia in una fase avanzata, così da assumere il parere degli Enti Locali su di un testo pressoché compiuto, ma ancora emendabile con il loro apporto. Vi è poi da chiedersi se il novero dei soggetti da sentire possa considerare anche enti diversi dalle amministrazioni locali indicate nell'art. 114 Cost. (camere di commercio, enti esponenziali), e la risposta potrebbe essere positiva in funzione del coinvolgimento nel procedimento di differenziazione degli interessi di cui questi soggetti sono portatori²³. Inoltre, non è chiaro quale sia la sede istituzionale in cui rendere il parere: si dovrebbe opportunamente propendere per la Consulta delle Autonomie, ma non può escludersi un intervento della Conferenza Stato – Regioni. Su

¹⁹ Ordinanza Corte Costituzionale n. 102 del 2001, reperibile in www.cortecostituzionale.it.

²⁰ Il ricorso del Governo nei confronti delle deliberazioni regionali è precedente alla riforma del Titolo V, ma la Camera di Consiglio per l'esame della richiesta di sospensione si tiene in realtà poco dopo l'intervenuta approvazione in seconda deliberazione della riforma. In definitiva l'intera vicenda al centro dei due conflitti d'attribuzione qui considerati si interseca con il percorso che ha condotto alla revisione costituzionale ed è in certo qual modo espressione dell'aspirazione di alcune Regioni a forme ulteriori di autonomia. Su questi aspetti e più approfonditamente sulle ordinanze della Corte Costituzionale nn. 101 e 102 2001, cfr. F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA – G.M. SALERNO (cur.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 325.

²¹ La previsione che siano sentiti gli Enti Locali sostituisce il referendum di approvazione della legge dell'originaria proposta di modifica dell'art. 116. Per i rilievi sul punto cfr. L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 179.

²² Cfr. S. AGOSTA, *L'infanzia difficile...*, op. cit., p. 331.

²³ Favorevole a tale coinvolgimento risulta la posizione di F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance...*, op. cit., p. 1155.

quest'aspetto, però, dovrebbe essere lasciato margine alle singole realtà regionali di disciplinare tale articolazione del procedimento, o di applicare le norme già vigenti all'interno dei rispettivi ordinamenti in tema di consultazione degli Enti territoriali. Resta però da chiarire quale sia la conseguenza per l'omesso coinvolgimento degli Enti Locali. In tal caso, si deve probabilmente ammettere una residuale possibilità per il Parlamento di non approvare la legge di mero recepimento dell'Intesa in quanto priva di un suo presupposto costituzionalmente previsto²⁴. In definitiva, quello del coinvolgimento degli Enti Locali resta un elemento di fragilità della procedura, anche perché potenzialmente in grado, per quanto non venga attribuito a tale parere rilievo vincolante, di condizionare l'andamento del procedimento, ponendo le Regioni in posizione mediana tra i livelli di governo centrale e locale. Piuttosto, si sarebbe potuto prescindere dal coinvolgimento degli Enti Locali lasciando valutare alle Regioni, in funzione della tipologia di Intesa che si intende raggiungere e delle competenze interessate, le modalità di coinvolgimento delle realtà, non solo territoriali, locali.

Altro aspetto da considerare nella procedura introdotta dall'art. 116 Cost. è rappresentato dalla legge di recepimento dell'intesa. La dottrina fa discendere dal particolare *iter* che precede la presentazione della proposta di legge la qualificazione di tale atto come legge atipica, nonché rinforzata²⁵, per la quale si individua un'analogia con le leggi di ratifica delle intese tra Stato e confessioni religiose. L'*iter* aggravato e partecipato che precede la presentazione della proposta di legge di differenziazione conduce ad affermare il carattere rinforzato della legge di differenziazione. I problemi, però, riguardano il rapporto di tale legge atipica rinforzata con i successivi interventi del legislatore statale. Infatti, il contenuto pattizio, e l'analogia con le Intese delle confessioni religiose, induce alcuni Autori²⁶ ad affermare l'impossibilità per lo Stato di riacquisire in modo unilaterale le competenze trasferite ad una Regione con la legge di

²⁴ Oltre che l'impugnativa avanti la Corte Costituzionale per violazione dell'art. 116 Cost. Mentre non si può immaginare, come annota S. AGOSTA, *L'infanzia difficile...*, op. cit., p. 329, un'impugnativa da parte della medesima Regione.

²⁵ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato...*, op. cit., p. 57; A. ANZON, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, in A. MASTROMARIO – J.M. CASTELLA ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, p. 21; F. LEOTTA, *Commento all'art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO – M. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2003.

²⁶ G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE, (cur.), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2003, p. 109; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato...*, op. cit., p. 161.

differenziazione²⁷. In altri termini, trattandosi di fonte atipica e rinforzata, non potrebbe essere modificata se non da una fonte dello stesso tipo, e quindi dalla riedizione di un procedimento nei termini di cui all'art. 116 Cost., con l'iniziativa regionale²⁸. Per converso, secondo altre ricostruzioni²⁹ la legge di differenziazione ha, quale fonte atipica, forza di resistenza passiva che impedisce l'abrogazione o modifica da parte di legge ordinaria statale, ma non resta sottratta all'incidenza da parte di una legge di revisione costituzionale³⁰. Le difficoltà di tipo sistematico che solleva questa fonte sono quindi diverse, e giungono sino a metterne in dubbio, come è stato autorevolmente sostenuto³¹, la stessa coerenza con il quadro costituzionale. Quantomeno, si devono individuare delle opzioni risolutive, quale potrebbe essere quella di prevedere nella legge di differenziazione la facoltà di recesso unilaterale e quindi di modifica della stessa disciplina³². Occorre però considerare come alcune di queste difficoltà interpretative siano una conseguenza del particolare meccanismo introdotto dall'art. 116 Cost. per giungere alla differenziazione. Infatti, la necessità di una legge statale in cui trasfondere i contenuti dell'Intesa costituisce una peculiarità del nostro ordinamento, che non si rinviene ad esempio nell'ordinamento spagnolo, nel quale l'acquisizione delle competenze è rimessa alle stesse Comunità Autonome con proprio provvedimento legislativo, senza la necessità di una mediazione statale³³. Il modello scelto dal legislatore costituente del 2001 non risulta quindi coerente con un sistema compiutamente differenziato, che, secondo l'esempio spagnolo, presuppone l'intervento

²⁷ F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI (cur.), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 58.

²⁸ Si noti la posizione di N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato...*, op. cit., p. 57, che giunge a ritenere che la legge di differenziazione «si troverebbe in separazione di competenza rispetto alle leggi ordinarie e anche costituzionali e resisterebbe ai tentativi di abrogazione recati da tali fonti» con l'effetto che «una revisione potrebbe modificare l'art. 116 c. 3 e quindi il generale procedimento per la concessione della specialità, ma... non potrebbe incidere sulla singola legge che tale specialità abbia concesso».

²⁹ M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in www.federalismi.it, 2008.

³⁰ A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in www.federalismi.it, 2002.

³¹ Il riferimento è alla posizione di L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 18, che nel riconoscere come l'art. 116 c. III Cost. abbia introdotto nel nostro ordinamento una fonte atipica, ne mette in dubbio la costituzionalità per violazione del principio fondamentale della rigidità costituzionale.

³² Soluzione ipotizzata da A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1, p. 42.

³³ E.G. REGUERA, *Esperienze e prospettive del regionalismo in Spagna*, in www.crdc.unige.it. Sul sistema di ripartizione delle competenze nell'ordinamento regionale spagnolo cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, p. 254.

esclusivamente regionale nella differenziazione, una volta individuati, con il dettato costituzionale, gli ambiti entro cui l'autonomia regionale può essere ampliata³⁴. Da questo punto di vista si scorge il carattere compromissorio del nostro modello di regionalismo differenziato, che conserva alcuni caratteri della specialità³⁵, poiché l'incremento delle forme di autonomia, pur nell'ambito delle materie già individuate dalla Costituzione all'art. 116 c. III, richiede oltre all'Intesa tra Stato e Regione anche un'approvazione dell'assemblea elettiva. Ma proprio questo modello crea quelle problematiche di raccordo con le altre fonti legislative di cui si è detto.

III. Una "lacuna" in positivo: le Intese come momento qualificante la differenziazione

L'assenza di indicazioni sulla modalità per conseguire l'Intesa potrebbe destare perplessità, e quindi confortare la tesi dell'opportunità di una legge per dare esecuzione all'art. 116 c. III Cost. Ed in effetti, il disegno di legge attuativo di tale norma costituzionale³⁶ si occupava essenzialmente delle modalità per giungere all'accordo tra Stato e Regione e alla presentazione del disegno di legge per l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia. Tuttavia, se si è convenuto su alcune difficoltà sollevate dalla mancanza di norme legislative per l'attuazione del regionalismo differenziato, non pare doversi rinvenire su questo aspetto dell'Intesa una pari necessità di disciplina normativa³⁷. In parte, si tratta di lacune direttamente risolvibili: ad esempio, per quanto attiene i soggetti istituzionali coinvolti per il raggiungimento dell'Intesa, dal lato statale non può che individuarsi la partecipazione del Governo, come accade per le Intese nei rapporti con le confessioni religiose. Piuttosto, può porsi il problema dell'articolazione interna all'apparato governativo, e su questo il disegno di legge scioglieva il nodo prevedendo la sottoposizione dello schema di Intesa all'approvazione del Consiglio dei Ministri previa valutazione dei Ministri competenti. Per quanto attiene la Regione, la

³⁴ Nell'ordinamento spagnolo si parla quindi di «costituzionalizzazione del diritto all'autonomia per le diverse nazionalità e regioni»: G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004, p. 405.

³⁵ F. LEOTTA, *Commento all'art. 116 c. III Cost.*, op. cit.

³⁶ Disegno di legge 21 dicembre 2007, riportato in *Le istituzioni del federalismo*, op. cit., p. 19.

³⁷ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 135.

competenza giuntale a perseguire l'Intesa trova conferma nei primi tentativi di attuazione del regionalismo differenziato.

In realtà l'introduzione di una disciplina attuativa dell'art. 116 c. III Cost. che riguardi le modalità per raggiungere l'Intesa tra Stato e Regioni non pare opportuna, e ciò non per ragioni connesse alla possibilità di risolvere i problemi interpretativi, ma per la modalità in cui deve essere concepito il procedimento volto all'Intesa. Si avverte infatti la necessità di individuare volta per volta il percorso più adatto per determinare il contenuto della legge di differenziazione da sottoporre al Parlamento, senza prefissare *ex ante* gli adempimenti procedurali da seguire. In altri termini, l'introduzione di regole procedurali potrebbe risultare disfunzionale rispetto all'obiettivo di definire il contenuto di un'Intesa, che richiede una certa libertà di forme. D'altronde non si coglie una stretta necessità di regole procedurali sull'Intesa, poiché non vi sono parti contrapposte cui garantire l'esercizio dei propri interessi in contraddittorio, ma diversi livelli di Governo che partecipano ad un momento di perimetrazione dell'assetto delle rispettive competenze³⁸. Stando così le cose, l'Intesa è il luogo della collaborazione interistituzionale, piuttosto che della negoziazione su posizioni contrapposte e dovrebbe trarre stimolo proprio dalla libertà e fluidità delle forme per la sua realizzazione.

Sotto questa prospettiva, l'Intesa costituisce una modalità di esercizio della funzione legislativa attraverso la cooperazione tra Stato e Regione che investe, in questo caso, la definizione dell'assetto delle competenze e che risulta più pervasiva del tradizionale modello dell'espressione di pareri in seno al procedimento legislativo³⁹. Il meccanismo dell'Intesa qui in esame costituisce quindi una modalità di co-decisione tra livelli di Governo, piuttosto che di coinvolgimento delle Regioni, da cui non è possibile prescindere. La portata dell'art. 116 risulta allora, se così intesa, più ampia della mera definizione di un procedimento *ad hoc* per la differenziazione, poiché esso ha costituzionalizzato il principio del coinvolgimento di Regioni ed Enti Locali nella definizione delle competenze, tanto che «non è più immaginabile... che la ridefinizione delle regole costituzionali sulla competenza continui a rimanere un *affaire* esclusivo

³⁸ Come annota L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 208, 1, p. 93, vi è comunque il fatto che il Governo viva le richieste di differenziazione regionali non perpendone l'aspetto positivo, ma considerandole un tentativo di sottrazione di statualità.

³⁹ Cfr. A. ANZON, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico"...*, op. cit., p. 20.

dello Stato»⁴⁰. Questo pare quindi uno degli elementi di maggiore innovatività dell'art. 116, tanto che la differenziazione si connota non tanto per le forme –muted- di autonomia che le Regioni possono ottenere, ma per la modalità con cui individuare i contenuti. Infatti, l'Intesa presuppone una contestualità tra Stato e Regione che riconoscono una differenza e la conseguente necessità di farvi fronte mediante il conferimento di forme ulteriori di autonomia, così da trattare in modo diverso situazioni diverse⁴¹. Ma se questo è il connotato della differenziazione (che non può esservi se non vi è Intesa), allora, in assenza di indicazioni nella previsione costituzionale in ordine alle modalità di Intesa, essa deve comunque essere considerata in senso “forte”⁴², e ciò in quanto senza di essa non può neppure esservi la legge di differenziazione, tanto da divenirne un «requisito di legittimità costituzionale»⁴³. Assunta quindi la rilevanza dell'Intesa come momento non soltanto procedurale, si deve ritenere che la legge di differenziazione non abbia modo di discostarsi da essa, secondo il modello delle Intese tra Stato e Confessioni religiose⁴⁴.

IV. Le risultanze emergenti dal processo (in atto) in Regione Lombardia

Il tentativo di dare attuazione all'art. 116 c. III Cost. è stato intrapreso nel tempo da Toscana, Piemonte, Veneto⁴⁵ e Lombardia⁴⁶, ma le iniziative per ottenere ulteriori forme

⁴⁰ S. AGOSTA, *L'infanzia difficile...*, op. cit., p. 321, che evidenzia la portata dell'Intesa come principio costituzionalizzato, in forza del quale «la riscrittura del riparto di competenze allo stato attuale richiede (e, in futuro, sempre più richiederà) anche la mano delle Regioni –e, in misura proporzionale, degli enti locali- quali controparti privilegiate e credibili dello Stato sulla strada di riforme che possano (davvero) dirsi condivise».

⁴¹ In questo senso le osservazioni qui condivise di F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, op. cit., p. 57.

⁴² Cfr. A. ANZON, *Problemi ed esperienze del regionalismo “asimmetrico”...*, op. cit., p. 20. L'intesa “forte” impone la codecisione, ossia l'accordo quale condizione necessaria per l'adozione o l'efficacia dell'atto (M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regione su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione” paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in www.forumcostituzionale.it).

⁴³ A. ANZON, *Problemi ed esperienze...*, op. cit., p. 20.

⁴⁴ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato...*, op. cit., p. 57

⁴⁵ Sul tentativo di attuazione del regionalismo differenziato da parte della Regione Veneto cfr. M. GRECO, *Procedure di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. L'esperienza della Regione del Veneto*, in www.federalismi.it.

⁴⁶ Sulle proposte lombarde per la differenziazione, quale tentativo di porre in essere non tanto un mero incremento delle funzioni, ma un cambiamento che costituisca anche attuazione delle riforme costituzionali del 2001, cfr. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, 2, p. 205.

di autonomia non sono giunte ancora a compimento. La prima, in ordine di tempo, ad avviare l'*iter* per la differenziazione è stata la Regione Toscana, che intendeva ottenere condizioni particolari di autonomia in materia di beni culturali⁴⁷. Il progetto riguardava il trasferimento delle funzioni legislative e amministrative relative alla tutela, conservazione, valorizzazione dei beni culturali, riservate allo Stato ma suscettibili di differenziazione. La devoluzione alla Regione era da questa ipotizzata mediante una clausola di esclusione, che enucleava le funzioni di pertinenza più strettamente nazionale riservate allo Stato, individuando così, attraverso il meccanismo della clausola di residualità, tutte quelle trasferite alla Regione⁴⁸. La proposta, che è stata anche sottoposta alla consultazione da parte degli Enti Locali ottenendo il parere favorevole del Consiglio delle Autonomie Locali, non ha però avuto seguito alcuno⁴⁹.

Tra le iniziative successivamente avviate, quella che ha preso le mosse in Regione Lombardia presenta alcuni elementi di interesse. Dapprima, con ordine del giorno n. 189 del 27 luglio 2006⁵⁰ il Consiglio regionale, a larghissima maggioranza⁵¹, ha impegnato la Giunta ad avviare un confronto con il Governo nazionale per «attivare le procedure che l'attuale Costituzione consente per l'assegnazione alla Regione Lombardia di forme e condizioni particolari di autonomia»⁵². In questa prima fase, l'iniziativa si inseriva nell'ambito di una pluralità di richieste regionali relative non solo al regionalismo differenziato, ma anche alla realizzazione di infrastrutture e ad alcune scelte politiche statali di rilevanza locale⁵³. Su tale presupposto, la Giunta elaborava un primo documento di indirizzo⁵⁴, e un successivo documento di ricognizione⁵⁵, nel quale

⁴⁷ Il riferimento è alla D.G.R. Toscana 24 marzo 2003, n. 1237 «Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici».

⁴⁸ Cfr. REGIONE TOSCANA, *Ipotesi di autonomia speciale per i beni culturali ex art. 116, comma 3, Cost. Schede di lavoro*, in *Aedon*, 2003, 1, reperibile su www.aedon.mulino.it, 2003.

⁴⁹ Il parere favorevole del Consiglio delle Autonomie Locali risulta reso nella seduta del 23 maggio 2003 e non risultano però adempimenti procedurali successivi relativi all'iniziativa di differenziazione. Per questi riferimenti e indicazioni, cfr. il documento predisposto dal Consiglio regionale della Regione Piemonte, *il regionalismo differenziato: attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione. Problemi procedurali*, reperibile in www.issirfa.cnr.it.

⁵⁰ Pubblicato su B.U.R.L., serie ordinaria, 21 agosto 2006, n. 34.

⁵¹ L'ordine del giorno ha in effetti ottenuto 55 voti favorevoli su 61 consiglieri presenti.

⁵² D.C.R. 27 luglio 2006, n. VII/189.

⁵³ Tra le richieste regionali figuravano infatti, e in posizione principale, la realizzazione delle infrastrutture denominate Pedemontana, Tangenziale Est, Bre.Be.Mi, il conferimento di risorse per il servizio ferroviario regionale, il potenziamento del sistema aeroportuale di Malpensa, la programmazione di eventi di rilievo internazionale nel territorio lombardo. L'iniziativa prendeva avvio sulla base dei colloqui intrapresi nell'ambito del c.d. "Tavolo Milano" riunitosi il 25 luglio 2006.

⁵⁴ D.G.R. Lombardia 15 settembre 2006, n. 8/3159.

⁵⁵ D.G.R. Lombardia 7 novembre 2006, n. 8/3478.

venivano individuati i possibili ambiti di materie entro cui richiedere ulteriori forme di autonomia regionale. In questa prima fase l'individuazione di ulteriori ambiti di autonomia veniva effettuato considerando i servizi per la collettività in cui si potrebbe determinare, con ulteriori forme di autonomia, un'offerta meno onerosa e più qualificata. Di qui l'enucleazione di una pluralità di ambiti di possibile differenziazione⁵⁶, individuati in modo ancora particolarmente esteso e generalizzato (si pensi su tutti all'indicazione della "materia" energia), senza un'effettiva armonizzazione con l'elenco di cui all'art. 117 Cost. cui, ai sensi dell'art. 116, occorre comunque rinviare per l'individuazione delle ulteriori forme di autonomia.

La seconda fase del percorso regionale lombardo si apre con la risoluzione consiliare del 3 aprile 2007, n. 8/367⁵⁷. Il passaggio verso la differenziazione viene qui inteso «anche a beneficio dell'interesse della collettività nazionale e a conferma di quella assunzione di ruolo e di responsabilità sempre assicurati dalla nostra Regione»⁵⁸. Il Consiglio individua ben dodici «ambiti di materia»⁵⁹ su cui impegnare il Presidente della Giunta ad avviare il confronto con il Governo per la definizione e sottoscrizione dell'Intesa di cui all'art. 116 c. III Cost. L'ampiezza dell'elencazione –che a prima vista potrebbe suonare come un segnale negativo, quasi un'ostinata ricerca di specialità- è in realtà fortemente stemperata –e qualificata- da una puntuale ricognizione dei contenuti che, per ciascun ambito, si intende proporre di devolvere alla Regione, che risultano particolarmente specificati⁶⁰. Si tratta di precisazioni non prive in alcuni casi di contraddizioni interne, come ad esempio la previsione di forme particolari di autonomia che dovrebbero investire addirittura la determinazione dei «requisiti di idoneità dei

⁵⁶ Ambiente, energia, ricerca, commercio con l'estero, grandi infrastrutture, aeroporti, sanità, istruzione, organizzazione della giustizia di pace, sicurezza, beni culturali.

⁵⁷ D.C.R. Lombardia 3 aprile 2007, n. 8/367, pubblicata in B.U.R.L. serie ordinaria, 23 aprile 2007, n. 17.

⁵⁸ D.C.R. Lombardia 3 aprile 2007, n. 8/367, 2° Considerato.

⁵⁹ D.C.R. Lombardia 3 aprile 2007, n. 8/367, 1° Deliberato. Gli ambiti cui si fa riferimento sono: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela dei beni culturali, l'organizzazione della giustizia di pace, l'organizzazione sanitaria, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, le infrastrutture, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, l'università e la programmazione dell'offerta formativa e delle sedi, la cooperazione transfrontaliera, le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

⁶⁰ Per esemplificare, nel caso della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema vengono individuati alcuni ambiti, tra i quali quello relativo a «obiettivi di qualità, valori limite e misure per la tutela dell'inquinamento di acqua, suolo e aria» e a quest'interno la richiesta di differenziazione è circoscritta «all'acquisizione delle competenze per definire con maggiore autonomia criteri, limiti e soglie per la tutela degli elementi (aria, acqua, suolo) dall'inquinamento, nonché intervenire sulle fonti di produzione degli inquinanti per indurne la riduzione, ovvero salvaguardare, a fini di prevenzione, la condizione naturale delle acque, dell'aria e del suolo».

veicoli a motore»⁶¹, ma che opera una rigorosa e ricercata delimitazione delle funzioni, anche amministrative, oggetto di auspicato trasferimento. Inoltre, ciascun ambito è accompagnato dall'individuazione delle finalità per le quali si chiede la differenziazione e che si intendono perseguire con l'ottenimento di ulteriori condizioni di autonomia⁶². In questa fase l'individuazione appare quindi diretta non tanto a garantire una maggiore libertà di manovra dallo Stato, ma a consentire un miglior esercizio delle funzioni già conferite alla Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui, come ha rilevato la dottrina, l'art. 116 c. III è espressione⁶³. Le finalità pur succintamente individuate quale motivazione delle richieste di differenziazione per ciascun ambito di materia evidenziano istanze di carattere schiettamente locale, quali l'esigenza di valorizzare le identità del territorio (ordinamento della comunicazione, beni culturali), ma anche l'aspirazione al potenziamento di alcuni servizi nell'interesse della collettività (giustizia di pace, infrastrutture) accanto a obiettivi generali di semplificazione, efficienza, tutela ambientale.

L'individuazione degli ambiti in cui richiedere ulteriori forme di autonomia da parte della Regione Lombardia, piuttosto che una rigorosa delimitazione di confini, si presta quindi ad una lettura aperta, ad un confronto con il Governo per individuare quali ambiti trasferire e secondo quali modalità. In realtà, quel che risulta di rilievo nell'esperienza lombarda non è l'enucleazione degli ambiti di materia da trasferire, che risulta emendabile⁶⁴, ma la modalità seguita per giungere alla differenziazione: da questo punto di vista, una simile impostazione si armonizza con la lettura dell'Intesa che qui è stata data, come momento di concertazione in cui individuare congiuntamente i contenuti della legge di differenziazione, piuttosto che di stretta negoziazione tra istanze autonomistiche ed esigenze di unitarietà. In questo senso, risulta coerente il riferimento

⁶¹ Da questi rilievi trae argomento per sostenere che le richieste avanzate dalla Regione Lombardia sarebbero «estremamente confuse e generiche, nonché rivendicative di sfere di competenza già di spettanza regionale, oppure rimesse alle fonti comunitarie» P. CIARLO, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1, p. 68.

⁶² Nel caso della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» la finalità della richiesta di differenziazione per alcune competenze è quella di «creare le condizioni per impostare politiche e misure strutturali adeguate al territorio e alla situazione lombarda»; nel caso della «tutela dei beni culturali» la «finalità di carattere generale è quella di connotare gli interventi per la cultura secondo i fattori e le identità caratterizzanti il territorio anche per lo sviluppo di strategie di attrazione e di dinamicità socio-economica».

⁶³ Cfr. G. PASTORI, *La nuova specialità*, op. cit., p. 493, che rileva come «proprio in attuazione del principio di autonomia e di sussidiarietà, il riparto delle competenze diventa in sé stesso qualcosa di differenziato e di mobile».

⁶⁴ Cfr. i rilievi di P. CIARLO, *Dal regionalismo differenziato...*, op. cit., p. 68.

che la risoluzione regionale di impegno opera alla necessità di «avviare il confronto con il Governo»⁶⁵, enfatizzando l'apertura di un momento di individuazione dell'assetto delle autonomie oggetto di differenziazione, invece che appuntarsi sulla trattativa in sé e sulle richieste regionali. Occorre quindi enfatizzare l'aspetto procedimentale di questa differenziazione, che vede nell'iniziativa consiliare l'avvio di un *iter* di cui, in piena coerenza con la modalità di formazione dell'atto, non sono ancora definiti i contenuti, che saranno perfezionati nella fase "istruttoria", volta al raggiungimento dell'Intesa.

Ma nonostante questa impostazione, il percorso regionale lombardo non ha compiuto da allora passi significativi. Immediatamente dopo l'approvazione della risoluzione la Presidenza della Regione Lombardia ha chiesto al Governo l'avvio della fase di confronto mediante la costituzione di delegazioni, statali e regionali⁶⁶. Le difficoltà applicative del procedimento di differenziazione, che giustificano in effetti la formulazione di un disegno di legge attuativo dell'art. 116 c. III Cost., sono testimoniate dalla risposta governativa che, da un lato, dichiarava l'impossibilità di valutare l'iniziativa avviata in Lombardia senza prima aver dato attuazione all'art. 119 Cost. e al federalismo fiscale⁶⁷; dall'altro suggeriva di valutare le proposte regionali nell'ambito della segreteria tecnica già istituita per le iniziative politiche governative per il "Tavolo Milano"⁶⁸. Per giungere all'avvio della fase di Intesa il Consiglio regionale lombardo approvava allora a larga maggioranza una mozione per «conoscere le effettive intenzioni del Governo»⁶⁹ in merito all'avvio dell'*iter* di attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Per quanto il confronto istituzionale paresse quindi perdere i connotati prettamente collaborativi che devono connotare il perseguimento dell'Intesa, si giungeva all'avvio degli incontri per approfondire le richieste regionali nell'ultima parte del 2007, che si è concluso con il parere del Consiglio delle Autonomie Locali del 13 dicembre 2007⁷⁰ sulla risoluzione del consiglio regionale n. 8/367, e quindi su di un atto antecedente le trattative per la

⁶⁵ D.C.R. Lombardia 3 aprile 2007, n. 8/367, 1° deliberato.

⁶⁶ La richiesta è stata formulata il 13 aprile 2007. Le notizie relative a questa fase di contatti con il Governo sono reperite dalla D.C.R. Lombardia 10 luglio 2007, n. 8/398, «mozione concernente l'attuazione dell'art. 116 c. III Cost.», reperibile su www.consiglio.regione.lombardia.it.

⁶⁷ Lettera del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali on. Linda Lanzillotta al Presidente della Giunta regionale della Lombardia Roberto Formigoni del 30 maggio 2007.

⁶⁸ Lettera del Sottosegretario On. Enrico Letta al Presidente Roberto Formigoni del 6 giugno 2007.

⁶⁹ D.C.R. Lombardia 10 luglio 2007, in www.consiglio.regione.lombardia.it.

⁷⁰ Cfr. F. VERRASTRO – D. SCARPONE, *L'attività statutaria, legislativa, regolamentare della Regione Lombardia nella VIII legislatura (2005 – 2010)*, in www.federalismi.it.

formazione dell'Intesa. Dopo di che, non vi sono stati successivi adempimenti significativi né hanno avuto seguito gli incontri per la definizione dell'Intesa, che è rimasto comunque uno degli obiettivi del governo regionale⁷¹. Alla mancata prosecuzione del procedimento di differenziazione possono aver contribuito fattori come l'assenza di una legge attuativa dell'art. 116 Cost., sulla cui necessità si ritiene però, come si è visto, di poter quantomeno dubitare. Un elemento di maggiore criticità è rappresentato dalla mancata attuazione di forme di federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost⁷².

Nonostante questi elementi negativi, vi è da considerare che l'Intesa costituisce un momento di collaborazione istituzionale già utilizzato e che sta dando buona prova di sé: il riferimento è all'Intesa Stato – Regioni che ha costituito presupposto per la legislazione regionale sul “piano casa”⁷³. Il tentativo di portare a compimento –pur tra le molte difficoltà- l'Intesa anche nel procedimento di differenziazione potrebbe quindi risultare non privo di senso: questa forma di accordo presenta infatti il vantaggio di ispessire i rapporti tra i legislatori dei due livelli di Governo e potrebbe favorire, nelle materie in cui venisse attuata (o quantomeno ricercata), la diminuzione delle tensioni sui confini delle materie di competenza concorrente⁷⁴. Il percorso sin qui condotto a livello regionale dalla Lombardia parrebbe quindi maturo per sperimentare queste nuove forme di collaborazione istituzionale nella definizione stessa delle competenze, con la possibilità di produrre effetti positivi anche nei rapporti tra livelli di Governo e nel

⁷¹ Anche in occasione dell'approvazione dell'ultimo Documento di programmazione economico e finanziaria 2010, nell'area di intervento relativa al contesto istituzionale veniva ribadita tra le questioni centrali, accanto all'attuazione del federalismo fiscale, la prosecuzione del percorso per il regionalismo differenziato.

⁷² Cfr. sulle ragioni di mancata attuazione del regionalismo differenziato A. ANZON DEMNING, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni. I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2005, p. 47. Evidenzia la necessità della legge di attuazione dell'art. 119 Cost. per poter attuare il regionalismo differenziato A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it.

⁷³ Nel caso della Regione Lombardia, il riferimento è alla l.r. 16 luglio 2009, n. 13, che viene indicata «in attuazione dell'Intesa espressa dalla Conferenza Unificata in data 1° aprile 2009» (art. 1).

⁷⁴ Cfr. L. VIOLINI, *Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi?*, in *Le Regioni*, 2009, 2, p. 198, che, con riferimento all'intesa Stato – Regioni sul c.d. piano casa annota come «un simile modo di procedere per esercitare funzioni legislative statali e regionali presenta (o meglio potrebbe presentare – se attuato con tempestività e nella logica della legale cooperazione) l'indubbio vantaggio, rispetto alla tradizionale legge quadro, emanata dal Parlamento nazionale, di mettere in rapporto i legislatori dei due livelli di governo creando una trama preventiva di relazioni politiche e tecniche che faccia da presupposto per una azione congiunta efficace e, pur nell'endemica lentezza dei nostri processi legislativi, tempestiva» con «l'effetto benefico di ridurre il contenzioso consentendo di “trattare” in anticipo circa i rispettivi ambiti di competenza».

processo di attuazione del regionalismo differenziato così come, più in generale, nella definizione dei contenuti della legislazione sia statale che regionale.