Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

GIOVANNI TARLI BARBIERI [*]

Procedimenti e fonti dell'asimmetria (a proposito della relazione di Lorenza Violini) [**]

SOMMARIO: 1. Il contesto: regionalismo differenziato e perdurante inattuazione del Titolo V della Costituzione. — 2. Attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e regionalismo differenziato "di fatto". — 3. L'art. 116, comma 3, Cost., non è un "surrogato di specialità". — 4. La procedura di approvazione delle leggi di attuazione delle intese. — 5. I contenuti delle intese: l'impropria centralità dei d.p.c.m. — 6. *Segue*: la latitudine della potestà legislativa delle Regioni e i rapporti tra legge statale e legge regionale. — 7. La durata e la revocabilità dell'autonomia differenziata.

1. Il contesto: regionalismo differenziato e perdurante inattuazione del Titolo V della Costituzione

Il dibattito e le connesse polemiche in tema di regionalismo "asimmetrico" o "differenziato" non può non essere inquadrato nella perdurante, confusa transizione nella quale si trova, ormai da troppi anni, il regionalismo italiano, ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale[1].

Il deludente rendimento del regionalismo ha favorito un confuso processo di riforme che ha evidenziato limiti tecnici evidenti anche per un uso congiunturale dell'autonomia come «"valore da esaltare" o una "diseconomia" rispettivamente quando essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere»[2].

Colpisce infatti il continuo mutamento di prospettiva del sistema politico: si è passati da evocazioni, più o meno sloganistiche, di una trasformazione in senso federale del nostro ordinamento a partire dalla XI legislatura e fino al 2006 (con la reiezione nel *referendum* costituzionale del progetto di riforma costituzionale approvato in via definitiva dalle Camere nel 2005) a proposte ispirate ad una logica di segno chiaramente opposto (si vedano i contenuti del testo "Renzi-Boschi"), venute meno le quali vengono oggi propugnate le presunte virtù

[*] Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Firenze.

[**] Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

[1] All'esigenza della «stabilità delle istituzioni territoriali, sia sotto il profilo organizzativo e finanziario che della rappresentanza politica» allude anche la CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, (18/128/CR5b/C1), 18 ottobre 2018, in *www.regioni.it*.

[2] Così, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 3, p. 116.

dell'autonomia differenziata, dopo che, in precedenza, la questione della frattura centro-periferia era quasi scomparsa dall'agenda politica[3].

Questa instabilità del quadro ordinamentale si connota per lacune (si pensi, solo per citare un esempio, all'irrisolta, grave questione della riforma dell'assetto del Parlamento, mentre non è mai stato neppure avviato il processo di attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001), imprecisioni (si pensi all'elencazione delle competenze nell'art. 117 Cost. che ha favorito l'esplosione del contenzioso tra lo Stato e le Regioni) e, soprattutto, per l'inattuazione di alcune parti decisive del Titolo V rivisto nel 2001.

È infatti assai grave che, a distanza di quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore, manchino ancora alcuni tasselli importanti, a cominciare dall'attuazione organica dell'art. 118 Cost. e da una correlata semplificazione e snellimento dell'amministrazione periferica dello Stato[4].

Inoltre, non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) in ambiti ulteriori rispetto a quello della sanità, nonché i c.d. fabbisogni standard; anche (ma non solo) per questo, le disposizioni sull'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali non sono state attuate[5]; su quest'ultimo punto, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ultima relazione semestrale ha parlato di una «perdurante transizione», connotata da «mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa»[6]: l'attuazione del "federalismo regionale" (art. 46, comma 1, lett. a), d.l. 124/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. 157/2019) è stata rinviata al 2021 e mancano la distinzione tra meccanismi di finanziamento e perequazione, tra funzioni collegate ai livelli essenziali delle prestazioni e funzioni non collegate a questi ultimi, le disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, i criteri di regionalizzazione dell'Iva.

La completa attuazione della l. 42/2009 appare un requisito indispensabile «per una costruzione virtuosa e non conflittuale del regionalismo differenziato, consentendo di assegnare le risorse aggiuntive correlate alle nuove funzioni e ai nuovi compiti trasferiti alle Regioni destinatarie di forme particolari di autonomia ex art. 116, sulla base non di arbitrarie stime, ma di una analisi rigorosa dei fabbisogni standard e dei costi standard relativi ai medesimi compiti e funzioni»[7].

Di questo decisivo problema non sembra esservi diffusa consapevolezza a livello politico.

Eppure, lo stesso Ministro Tria, nel corso di una audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ha osservato che «i LEP, in realtà, non

[3] L. MORLINO, F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 177.

[4] Da ultimo, 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, pp. 19 ss.

[5] Sui relativi profili, da ultimo, G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 3; A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, *ivi*.

[6] Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, doc. XVI-*bis*, n. 28, approvata nella seduta del 18 gennaio 2018, pp. 9 ss.

[7] F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., p. 31.

risultano definiti, se non limitatamente al settore sanitario, con la conseguenza che manca il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente»[8]. E la Ministra Stefani, sempre nell'ambito dello stesso ciclo di audizioni, ha ribadito la necessità di definirli, unitamente ai correlati fabbisogni standard, entro giugno 2019 (termine peraltro ormai ampiamente scaduto). Per inciso, la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard costituisce una priorità del Governo Conte II[9].

Parte integrante di questa larga inattuazione è anche la mancata revisione organica degli statuti speciali che costituisce un aspetto centrale non solo per riaffermare il modello di regionalismo "duale" che sarebbe semplicistico considerare ormai inattuale[10], ma anche nell'ottica del "regionalismo differenziato", per non dare luogo cioè ad un assetto confuso nel quale le Regioni "specializzate" in forza dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., possano assumere forme di autonomia più rilevanti rispetto a quelle attualmente riconosciute alle Regioni ad autonomia particolare.

A fronte di questa larga, perdurante inattuazione, il Parlamento e il Governo dopo il 2001 hanno continuato ad operare come se il Titolo V non fosse in vigore e ciò a maggior ragione nella lunga stagione della crisi economica. Anche per questo, l'attuazione dell'art. 116, comma 3 viene ad operare su una condizione giuridica delle Regioni, che è largamente determinata non dalla Costituzione ma dalla legislazione ordinaria[11], cosicché il quadro di riferimento nel quale inserire le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» da riconoscere alle Regioni richiedenti è quantomeno fragile.

2. Attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e regionalismo differenziato "di fatto"

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., pur non richiedendo il procedimento di cui all'art. 138 Cost., ha comunque «un'ovvia caratura costituzionale», riconoscendo, almeno potenzialmente, significative forme di autonomia ad alcune importanti Regioni[12].

Essa quindi è destinata ad avere rilevanti implicazioni nell'ordinamento, sia a livello statale, sia a livello regionale e degli enti locali.

---

[8] CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, res. sten., p. 4.

[9] Si vedano, in questo senso, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio: Camera dei deputati, XVIII legislatura, 9 settembre 2019, res. sten., p. 14, e il testo dell'audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sulle linee programmatiche del suo dicastero: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, res. sten., pp. 7 ss.

[10] Nonostante critiche anche molto forti che possono muoversi a taluni aspetti della specialità regionale: per tutti, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 26 maggio 2014.

[11] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 630.

[12] M. LUCIANI, *"Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", intervento alla Tavola Rotonda AIC*, Roma, 1° marzo 2019, in *www.osservatorioaic.it*, n. 1-2/2019, p. 201.

Infatti, non si può trascurare l'impatto di un futuro assetto territoriale indubbiamente assai più complesso perché fondato su cinque Regioni a statuto speciale, un certo numero di Regioni "specializzate", per di più assai importanti, e su altre Regioni a statuto ordinario.

Si è evidenziato il rischio di uno «sfilacciamento delle attuali (e deboli) sedi unitarie con funzioni di cerniera»[13]. L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe quindi accompagnarsi, o meglio, essere preceduta da una riforma del funzionamento delle amministrazioni centrali[14], anche perché un modello di regionalismo rafforzato comporta inevitabilmente un profondo cambiamento di queste ultime, «chiamate a svolgere ruoli nuovi di garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema»[15].

Le ricadute di un assetto fondato sul regionalismo differenziato appaiono poi evidenti sul piano della produzione normativa.

Il pensiero non corre soltanto all'assenza nei regolamenti parlamentari di disposizioni attuative dell'art. 116, comma 3, Cost. (lacuna indubbiamente grave: cfr. *infra*, par. 4), ma anche alle conseguenze dell'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sul piano del procedimento legislativo statale e della potestà normativa del Governo, che dovrebbero tenere conto di una "geometria variabile" di competenze regionali, potenzialmente assai complessa (vertendo su materie o ambiti diversi) e foriera di una possibile, ulteriore espansione del contenzioso costituzionale[16].

In ogni caso, il c.d. regionalismo differenziato è una decisiva questione nazionale: da questo punto di vista, non si può apprezzare positivamente il percorso di definizione delle intese che è parso opaco, essendo stato sottratto a un dibattito politico e scientifico che avrebbe dovuto precedere, e non solo seguire, la conclusione delle stesse che peraltro non è avvenuta[17].

Tale esigenza si pone tanto più in quanto esso costituisce un obiettivo ormai condiviso dalla generalità delle Regioni, sia pure in un contesto di rafforzamento dell'intero sistema delle autonomie territoriali, «superandone le criticità emerse in questi anni, poiché condizione essenziale per garantire l'efficacia delle politiche sul territorio è la stabilità delle istituzioni territoriali, sia sotto il profilo organizzativo e finanziario che della rappresentanza politica»[18].

Da questo punto di vista, però, non è irrilevante che il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. abbia preso le mosse da una iniziativa di tre Regioni importanti che anche in passato avevano esercitato, come è stato esattamente osservato, un ruolo trainante nei confronti del processo autonomistico, ma nella prospettiva della differenziazione il rischio è quello per

[13] M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, n. 10/2019, p. 6.

[14] M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 5.

[15] F. BASSANINI, *La democrazia*, cit., p. 20.

[16] Evidenzia questo timore, in particolare, R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019, p. 4.

[17])A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it*, 23 luglio 2019.

[18] Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 1.

cui le Regioni richiedenti le nuove forme di autonomia si limitino a trainare «in primo luogo, se non esclusivamente, *se stesse*»[19].

In questo senso, un importante e rilevante fattore è dato dalle profonde diversità, in termini economico-sociali e in termini di rendimento istituzionale, tra le Regioni: diversità che possono far parlare di una sorta di "regionalismo differenziato di fatto" che andrebbe attentamente considerato. Si tratta di una questione ampiamente nota, ma che nel più recente periodo sembra conoscere nuove evidenze. Così, il rischio di divaricazioni e di conflitti è assai probabile: del resto, già oggi si sono verificati tra le Regioni e, in particolare, tra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale non pochi casi di spaccatura, che hanno originato evidenti patologie soprattutto in materia finanziaria (come puntualmente osservato anche dalla Corte costituzionale: cfr., in particolare, la sent. 103/2018).

I problemi ora evidenziati non sarebbero risolti nel caso di una possibile attuazione massiccia dell'art. 116, comma 3, Cost., visto che le sfere di autonomia sarebbero diverse per le diverse Regioni richiedenti.

Un tale scenario è peraltro presente alla dottrina, da alcuni in termini critici (si è parlato criticamente di un pernicioso «fattore *emulazione*»)[20], da altri in termini positivi, sul presupposto che la prospettiva di rilancio del regionalismo, insita nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. troverà il suo compimento solo «quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente»[21].

Da questo punto di vista, occorre però seriamente interrogarsi sull'opportunità ma forse sulla stessa legittimità della richiesta di maggiore autonomia da parte di Regioni in situazioni di gravissima criticità, in alcuni casi soggette alla disciplina dei piani di rientro sanitario e talvolta commissariate, e dunque limitate nelle loro prerogative anche legislative[22].

3. L'art. 116, comma 3, Cost., non è un "surrogato di specialità"

La generalità dei contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost. ha reso concretamente possibili diversità evidenti nell'approccio delle diverse Regioni alla differenziazion[23]; diversità in qualche

[19] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 631.

[20] R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, p. 658.

[21] S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 664.

[22] Eppure, il Ministro per gli affari regionali è sembrato auspicare uno scenario in cui tutte le Regioni possano accedere all'autonomia differenziata: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, cit., p. 10.

[23])Per tutti, L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 2018, n. 4; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 18.

modo attenuate nelle bozze di intesa pubblicate nel febbraio 2019 (sia pure solo nella "parte generale")[24].

Anche alla luce della genesi delle diverse iniziative regionali (e, in particolare, dei discutibili *referendum* regionali dell'ottobre 2017) non si possono non evidenziare le perplessità derivanti dal tentativo delle Regioni Veneto e Lombardia di utilizzare l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. come una sorta di improprio surrogato di un approdo alla specialità che tale disposizione non può in ogni caso consentire: è infatti noto che esse hanno richiesto nuove forme di autonomia rispettivamente in ventitré (Veneto) e in venti materie (Lombardia)[25].

Sul punto, un importante documento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl) del 19 giugno 2019[26] evidenzia seri dubbi di costituzionalità in base alla considerazione che, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., «vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola regione e che tendenzialmente non sembrano poter concretamente coincidere con tutte le materie»[27].

Tali dubbi appaiono fondati.

L'art. 116, comma 3, Cost. consente l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» attraverso una fonte "decostituzionalizzante" che trova alcuni precedenti con riferimento a fattispecie contenute negli statuti speciali (materia finanziaria; autonomia organizzativa) ma che è intrinsecamente problematica[28].

Un'interpretazione che renda l'art. 116, comma 3, Cost. coerente con i principi costituzionali e quindi superi dubbi che pure sono stati posti[29] è possibile. Sembra cioè condivisibile la tesi secondo la quale attraverso tale disposizione è possibile «rimuovere più o

---

[24] Della seconda parte, decisiva per comprendere la latitudine delle forme di autonomia attribuite alle Regioni, sono circolate bozze non ufficiali, stante la sussistenza di perduranti contrasti, su alcuni punti, all'interno del Governo e tra questo e le Regioni interessate. Sul sito *www.roars.it* sono state pubblicate bozze (informali) di intesa con le tre Regioni richiedenti aggiornate al 15 maggio 2019.

[25] Nel già citato testo dell'audizione del Ministro dell'Economia si legge peraltro che «in alcuni casi le richieste regionali non appaiono del tutto coerenti con i principi costituzionali (tali richieste sono spesso inerenti a materie diverse da quelle elencate nella Costituzione) e che, pertanto, vista la tassatività del disposto costituzionale, non possono essere oggetto di attribuzione»: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, XVIII legislatura, 18 aprile 2019, cit., res. sten., p. 7.

[26] Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, rinvenibile in *www.astrid-online.it*, p. 2.

[27] Sul punto, in particolare, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid rassegna*, n. 11/2018, pp. 4 ss.

[28] In particolare, con posizioni non del tutto assimilabili, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, pp. 116 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 169 ss.; J. LUTHER, *La legislazione costituzionale*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, in particolare pp. 139 ss.

[29] Sono note le critiche di Leopoldo Elia ai contenuti dell'art. 116, comma 3, Cost. perché tale disposizione conterrebbe una deroga rispetto al principio supremo della rigidità costituzionale: L. ELIA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 18.

meno ampiamente per determinate Regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale, in attuazione delle numerosissime clausole di intervento ammesse sia dalla lettera della Costituzione che dalla successiva elaborazione interpretativa»; per cui il *proprium* di questa legge è dato dal «creare una relazione di specie che si innesta in quella di genere [...] Ed è proprio questa singolarità della normativa specifica per ciascuna Regione (più che la deroga a regole in sé largamente disponibili per il legislatore ordinario, e spesso di sua produzione, e più che la stessa destinazione a resistere a leggi successive, già ottenibile in forza del principio di specialità) — che rende ragione del requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione parlamentare»[30].

È stato quindi sostenuto giustamente che «il primo aspetto da considerare è lo strumento», per cui «la clausola dell'art. 116.3 riguarda ipotesi molto precise non solo perché si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque particolari condizioni di autonomia, ma perché quest'ultima riguarda appunto come si è visto il trasferimento di quote di competenze legislative. Dunque, uno strumento particolare per singoli casi, di vero e proprio adattamento alle esigenze specifiche del contesto e proprio per questo, in linea di principio, con effetti limitati ai due interlocutori istituzionali del processo, cioè alle parti della intesa»[31], tenendo conto che, quanto alla potestà legislativa, in forza della giurisprudenza costituzionale, «nella realtà della legislazione statale la *cerniera* dei principi fondamentali come elemento di raccordo tra le competenze statali e quelle regionali è divenuta recessiva, mentre sono balzate in primo piano le competenze statali ordinamentali [...] e quelle dette "trasversali"» mentre il giudice delle leggi ha, da un lato, affermato in via giurisprudenziale la c.d. "chiamata in sussidiarietà" e "resuscitato" la potestà legislativa integrativa-facoltativa; tutto ciò, come è noto, ha inciso anche sulla latitudine delle potestà legislative c.d. "residuali"[32].

In questo senso, anche la tesi secondo cui le intese dovrebbero "veicolare" la disciplina legislativa di un determinato ambito materiale da un tipo all'altro di potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost. non può essere generalizzata, sia perché non sempre praticabile per la rilevanza di esigenze unitarie inderogabili (lo ha ricordato efficacemente Lorenza Violini), sia perché l'eventuale passaggio a una potestà regionale residuale di un determinato ambito materiale potrebbe, sempre alla stregua della giurisprudenza costituzionale, non determinare un assetto più autonomistico, stante la pregnanza dei titoli legislativi "trasversali" dello Stato[33].

---

[30] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 630.

[31] M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 12. Efficacemente questo autore parla dell'art. 116, comma 3, come di «uno strumento di rifinitura della ordinaria disciplina in materia e di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura sulle specifiche esigenze di singole realtà regionali» (p. 7).

[32] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 628.

[33] Si pensi a materie che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, non sembrano prestarsi ad una degradazione a potestà concorrente: si pensi alle norme generali sull'istruzione (per una interpretazione più autonomista cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., pp. 672 ss.), alla tutela della salute (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 2; F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali* vs *universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *www.federalismi.it.*2019, n. 15), al coordinamento della finanza pubblica (A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto*

Quanto alle funzioni amministrative, le esigenze della differenziazione possono essere soddisfatte da una seria attuazione dell'art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni (che, come si è detto non c'è stata), allocando le funzioni sulla base dei criteri fluidi di cui al comma 1, con provvedimenti legislativi ordinari[34].

4. La procedura di approvazione delle leggi di attuazione delle intese

Il primo problema relativo alla procedura di approvazione delle leggi attuative delle intese è quello relativo alla necessità di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. che ha visto la dottrina su posizioni diverse, come ben richiamato nella relazione di Lorenza Violini[35].

Certo, anche se a rileggere il "precedente" costituito dallo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi si possono ricavare argomenti a favore di questa possibilità[36], rimane la difficoltà legata al fatto che questa ipotetica legge ordinaria si troverebbe a "vincolare" in qualche misura una fonte atipica e rinforzata[37].

Di fatto, l'ipotesi di una legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost., che sembrava tramontata, sembra in qualche modo tornata di attualità. Del resto il già citato documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell'ottobre 2018 afferma «la centralità e il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali volto alla realizzazione della "autonomia differenziata", individuando un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni che vi faranno richiesta».

---

ordinario: due riforme necessariamente concomitanti, in *Astrid rassegna*, n. 13/2019, pp. 17 ss.) o, infine, alla tutela dell'ambiente (R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 757 ss.).

[34] M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., pp. 19 ss.

[35] Un quadro sintetico delle diverse posizioni è rinvenibile in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 6, p. 11. Da ultimo, ha suggerito di trasporre in una legge *ad hoc* la "parte generale" delle intese B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 13.

[36] In effetti la relazione illustrativa al disegno di legge si soffermava sull'assenza nell'art. 116, comma 3, di indicazioni circa l'iniziativa regionale, l'acquisizione del parere degli enti locali, la formazione dell'intesa fra lo Stato e la Regione, nonché circa i rapporti fra l'intesa e la legge e fra queste ed i principi del federalismo fiscale e finanziario di cui alla legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost., concludendo: «L'assenza di parametri procedurali e sostanziali di carattere generale, comportando un quadro di incertezza istituzionale ed il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi per l'ampliamento dell'autonomia di Regioni a statuto ordinario, costituirebbe, invero, un ostacolo rilevante ai fini della concreta applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»: il testo del disegno di legge e della relazione illustrativa è rinvenibile in *www.astrid-online.it*.

[37] In questo senso è il documento del Dagl già citato, p. 4. In ogni caso, non si può considerare nemmeno un "surrogato" di tale legge il contenuto dell'art. 1, comma 571, della l. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), invero di scarsa utilità (come è noto, tale disposizione si limita a prevedere, con grande ambiguità, che «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento»).

Da parte sua, il Ministro Boccia ha alluso a una «cornice unitaria» da definire prima della definizione delle intese, ma essa sembra riferirsi, principalmente, all'attuazione del quadro costituzionale, a cominciare dalla definizione dei LEP[38]. Diversamente, l'accordo tra i capigruppo della maggioranza in tema di riforme istituzionali del 7 ottobre 2019 allude addirittura a «possibili interventi costituzionali», in particolare finalizzati «alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata»[39].

Ciò detto, non si affronteranno in questa sede le problematiche interpretative relative alla natura dell'iniziativa della Regione, che secondo alcuni costituirebbe una deroga all'art. 71 Cost., per altri invece sarebbe assimilabile a una iniziativa del procedimento, come sembrerebbe desumersi dalla, sia pure ambigua, formulazione dell'art. 1, comma 571, della l. 147/2013[40].

Dai testi delle "parti generali" delle intese sembra ricavarsi, almeno indirettamente che sarà il Governo il titolare della presentazione delle proposte di legge ([41]), anche se le disposizioni al riguardo non appaiono chiarissime[42].

Ciò detto, è rilevante dal punto di vista procedurale la fase endoregionale di esame delle intese.

Essa è rimessa all'autonomia regionale.

Come è stato affermato, se appare inevitabile riconoscere un ruolo propulsivo ai Presidenti delle Giunte (e, più in generale, alle stesse Giunte), l'esigenza di un coinvolgimento forte dei Consigli sembra comunque imporsi per ragioni sistematiche, nel momento in cui le intese prevedono un ampliamento della potestà legislativa regionale[43]. Anche su questo punto condivido le osservazioni di Lorenza Violini.

Tuttavia, pochi spunti vengono dagli statuti regionali, che dedicano scarsa attenzione alla procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

---

[38] Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2 ottobre 2019, cit., pp. 9 ss.

[39] Il testo è rinvenibile in *www.astrid-online.it*.

[40] Cfr. nt. 42.

[41] I testi, infatti, nel preambolo, interpretano l'iniziativa della Regione come riferita al procedimento; anche le pre-intese, facendo riferimento, opinabilmente all'art. 8, comma 3, Cost., facevano propria la stessa soluzione.

[42] Il già richiamato disegno di legge del Governo Prodi II prevedeva che l'atto di iniziativa della Regione, deliberato con le modalità e le forme stabilite dalla Regione medesima, fosse presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri (o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato), previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali da lui delegato sarebbe stato tenuto a sottoporre lo schema di intesa alla valutazione dei Ministri competenti sulle singole materie che ne fossero state oggetto, del Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri interessati, ai fini della formulazione dell'assenso sui profili di rispettiva competenza. Lo schema di intesa, previe eventuali modifiche da concordare con la Regione all'esito di quanto previsto nel periodo precedente, sarebbe stato sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari regionali da lui delegato, di concerto con i Ministri competenti per materia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

[43] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 18.

Una parziale eccezione è data dallo statuto della Lombardia che si riferisce a tale disposizione implicitamente già nei principi generali (art. 2, comma 5)[44] e poi, più significativamente, laddove attribuisce al Consiglio il compito di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 14, comma 3, lett. *g*).

Quanto agli altri Statuti, a fronte del totale silenzio di molti, altri si limitano a sancire genericamente un'attività di indirizzo o di concertazione dei Consigli sulle intese della Regione con lo Stato (tra questi quello della Toscana e dell'Umbria).

Vi è poi il problema del coinvolgimento delle autonomie locali, nell'ottica di un rafforzamento complessivo delle autonomie territoriali e del rispetto del principio di sussidiarietà[45].

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, soprattutto dei grandi centri urbani che, almeno fino ad oggi, non sembrano avere avuto un ruolo centrale nel processo di definizione dell'autonomia differenziata[46].

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)[47], 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 "Delrio", dalla trasformazione cioè delle Province e dalla costituzione delle Città metropolitane[48].

---

[44] Ai sensi di tale disposizione, «la Regione promuove e sviluppa le condizioni per attivare ulteriori forme di autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e tributaria secondo quanto stabilito dalla Costituzione».

[45] Cfr. Anci-Upi, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione* (Roma, 5 luglio 2018), rinvenibile in *www.astrid-online.it*.

[46] Si pensi alle posizioni critiche del Sindaco di Milano sulle proposte di maggiore autonomia per la Regione Lombardia: cfr. R. BIN, *Le materie*, cit., pp. 3-4.

[47] Spunti in questo senso in E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *www.federalismi.it*, 2018, n. 5.

[48] Anche per questo, in non poche Regioni 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, che nella prassi appaiono sedi più informali e più condizionanti sul piano politico; e ciò a maggior ragione dopo l'istituzione delle Città metropolitane. Ed è da rimarcare che questi ultimi hanno di fatto minato il ruolo dei CAL, lasciando ad essi un ruolo di mera ratifica di intese già raggiunte.

In definitiva, il problematico radicamento istituzionale dei CAL appare un ulteriore indicatore di rapporti non fluidi tra le Regioni e i "loro" enti locali. Tuttavia, il loro ruolo, con riguardo alla procedura di cui all'art. 116, comma 3, Cost. non dovrebbe risultare puramente marginale o ratificatorio, proprio perché essi sono stati immaginati come organi chiamati a svolgere funzioni consultive con precipuo riferimento alla funzione legislativa[49].

Il parere dei CAL[50] deve essere qualificato come obbligatorio ma non vincolante.

È condivisibile il rilievo per cui «tale consultazione deve essere non troppo anticipata rispetto alla stesura della proposta da presentare al Governo, né ritardata a quando i giochi sono già fatti»[51], dunque non solo prima della formulazione del disegno di legge di differenziazione[52], ma anche prima del raggiungimento dell'intesa[53]. Alcuni ritengono che, se quest'ultima fosse sensibilmente diversa dall'originaria proposta regionale, dovrebbe essere svolta una nuova consultazione[54].

Vi è poi da chiedersi se sia configurabile un coinvolgimento del sistema delle Conferenze. Le bozze di intese non lo prevedono, ma — ha ragione Lorenza Violini — esso appare opportuno ove si considerino gli effetti sistemici che il regionalismo differenziato può produrre sull'assetto istituzionale e sulle altre Regioni; e ciò è da rimarcare soprattutto alla luce dell'assenza di una Camera delle Regioni[55]. Ed in questo senso è anche il già citato documento della Conferenza delle Regioni, in cui si legge che «questa nuova stagione del regionalismo, che intende dare attuazione al principio di differenziazione, proprio partendo dalla crisi subita dal regionalismo stesso dovuta al pesante contributo al risanamento della finanza pubblica e all'ampio contenzioso tra Stato e Regioni, sarà chiamata sempre di più a coniugare il principio di differenziazione con il principio di leale collaborazione [...] mediante la valorizzazione del sistema delle conferenze sedi permanenti di confronto e leale collaborazione nell'attuale e nel futuro contesto istituzionale»[56].

---

[49] Per tutti, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, p. 262; M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 38 ss.; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus*, 2017, n. 3, in particolare pp. 192 ss.

[50] Parte della dottrina peraltro privilegia una lettura secondo la quale detto parere dovrebbe essere espresso non necessariamente dal CAL, tale adempimento ricadendo nell'autonomia regionale (così, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 2012, quad. 2, p. 292); viceversa, si è affermato che il solo parere del CAL sarebbe riduttivo rispetto a quanto richiesto dall'art. 116, comma 3, Cost.: M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

[51] M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 122.

[52] V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 maggio 2018, p. 8.

[53])A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, p. 171.

[54] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 20.

[55] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 17.

[56] Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 2. Non a caso, proprio per il loro ruolo cruciale, le "parti generali" delle intese prevedono una complessa procedura di adozione di tali decreti: è infatti richiesto il parere della Conferenza unificata, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, delle

Come è noto, però, l'attenzione della dottrina si è soffermata assai più sulla fase parlamentare di approvazione della legge di cui all'art. 116, comma 3.

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente giustificano la tesi secondo la quale l'approvazione con legge dell'intesa non può essere considerata un passaggio più o meno automatico, di ratifica di scelte compiute altrove[57]. La portata potenzialmente decostituzionalizzante della legge di esecuzione dell'intesa, il fatto che il Parlamento si priva, almeno potenzialmente, di quote di potere legislativo in favore delle Regioni richiedenti, il carattere di fonte atipica e rinforzata della legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost. la quale fa sì che le regole da essa poste abbiano una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive sono fattori che depongono verso un coinvolgimento forte delle Camere. A ciò si aggiunga, ovviamente, il fatto che il Parlamento è «*portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali*»[58] ed è chiamato a valutare tutte le implicazioni del riconoscimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», visto che l'attivazione del regionalismo differenziato non è una forma di attuazione della Costituzione imposta dal Titolo V ma una facoltà «messa a disposizione da un lato delle Regioni che intendano avvalersene e dall'altro delle istituzioni politiche nazionali e, in particolare, del Parlamento, cui è rimessa l'approvazione delle norme sulla differenziazione regionale, con legge adottata a maggioranza assoluta»[59].

Occorre allora costruire un procedimento *ad hoc*, finalizzato a valorizzare le prerogative parlamentari in questa materia. Colpisce però che in Parlamento non si sia sviluppato un adeguato percorso di riflessione al riguardo, né la recente revisione del regolamento del Senato, pure autoqualificatasi come revisione organica e pur essendo stata approvata dopo lo svolgimento dei *referendum* consultivi in Lombardia e Veneto, ha posto disposizioni al riguardo[60].

Ovviamente, il problema più rilevante attiene all'emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese, alla luce dell'esigenza di rispettare il *principio bilaterale* nella determinazione del contenuto della differenziazione e di non degradare l'intesa a un mero atto di iniziativa legislativa.

In tal caso, qualora si ritengano possibili emendamenti, occorrerà delineare una procedura che "allinei" i contenuti dell'intesa (attraverso una sua revisione o adeguamento), al fine di

Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

[57] Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 23 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

[58] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 24.

[59] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 9. Sul punto cfr. anche, per tutti, da ultimo, R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 5 e i riferimenti bibliografici ivi riportati; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 15; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 8.

[60] Ha perciò ragione M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 26, quando parla di «pigrizia istituzionale che domina in Italia in fatto di manutenzione dei testi normativi fondamentali».

renderla conforme al contenuto della legge, ovvero, come si legge nel parere del Dagl, che renda quest'ultima conforme alla prima, attraverso una successiva votazione a maggioranza assoluta dei componenti dopo la revisione dell'intesa[61].

Viceversa, se la prassi dovesse assecondare la tesi della inemendabilità, occorrerà individuare una procedura che assicuri un coinvolgimento forte del Parlamento già prima della conclusione dell'intesa, attraverso un'attività "rinforzata" di indirizzo, secondo una linea di tendenza che si è già radicata[62].

5. I contenuti delle intese: l'impropria centralità dei d.p.c.m.

La lettura della "parte generale" delle intese suscita seri dubbi sul piano della produzione normativa.

Un primo rilievo attiene al fatto che la *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost. impone, come giustamente ha notato Lorenza Violini, che le intese debbano contenere la disciplina esaustiva delle materie trasferite, non essendo possibile il trasferimento della disciplina al Governo né attraverso lo strumento della delega[63] né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi.

Viceversa, dalla "parte generale" delle tre intese traspare un ruolo decisivo affidato a successivi d.p.c.m., atti di incerta qualificazione, ma certo privi di forza di legge e forse un'ennesima manifestazione di quella "fuga dal regolamento"[64] che connota fortemente l'attuale stagione politico-istituzionale[65]. Essi sono chiamati, in particolare, a determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite o assegnate ai sensi delle intese, nonché a determinare le modalità di tale attribuzione[66]; ed è da segnalare che proprio tali decreti fissano la data di decorrenza dell'esercizio da parte delle Regioni delle nuove competenze conferite

[61] Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 6.

[62] Da taluni è stato suggerito un *iter* procedurale simile a quello dell'approvazione degli statuti regionali prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 (così, ad esempio, M. BERTOLISSI nell'ambito di una audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1 aprile 2019, res. sten., p. 33).

[63] Come invece previsto dalla «proposta di legge di legge delega per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, in attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione», trasmessa dal Presidente della Regione Veneto Zaia al Ministro per gli affari regionali, Stefani nel luglio 2018. Tale proposta non risulta però presentata alle Camere.

[64] Non essendo adottati, così almeno si deduce dalle bozze di intesa, ai sensi dell'art. 17 della l. 400/1988.

[65] R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., pp. 2 ss.; sul punto cfr. anche G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, cost.*, in *www.dirittiregionali.it.*, 2018, n. 2.

[66] Come si evince dal parere del Dagl, non è chiaro se gli stessi d.p.c.m. debbano procedere anche alla soppressione e al ridimensionamento degli enti dell'amministrazione statale periferica e al ridimensionamento, in rapporto a compiti residui delle amministrazioni centrali o se a questo compito debbano provvedere regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, l. 400/1988: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 12.

(sembra di capire anche di quelle legislative) che deve avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Il ruolo dei d.p.c.m. negli schemi di intesa appare decisamente delicato, essendo questi riferiti a regimi particolari per singole Regioni e non già all'insieme delle stesse; sul punto, appare significativo il già citato testo dell'audizione del Ministro dell'Economia nel quale si legge che «saranno i singoli decreti del Presidente del Consiglio dei ministri lo strumento che concretamente renderà operativo il complesso disegno di autonomia differenziata. Sarà, quindi, possibile conoscere gli effetti finanziari dell'autonomia differenziata solo a seguito dell'emanazione dei vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, come d'altronde è già accaduto nel cosiddetto «processo di federalismo amministrativo a costituzione invariata» avviato dalla legge delega n. 59 del 1997. Di conseguenza, nell'attuale fase embrionale non è possibile esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica»[67].

Da questo punto di vista, appare pienamente condivisibile la tesi secondo la quale le intese dovrebbero contenere «un adeguato dettaglio delle funzioni richieste», riportando «una quantificazione attenta delle correlate risorse» nel momento della valutazione da parte del Parlamento»[68].

Evidentemente, un paragone tra tali atti e i decreti legislativi attuativi degli statuti speciali è improponibile.

Infatti, gli statuti speciali, in quanto leggi costituzionali, possono fondare una potestà normativa primaria anche diversa da quelle disciplinate dalla Costituzione; essa è comunque soggetta tanto al sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale, quanto, in precedenza, all'emanazione del Capo dello Stato (consistendo in speciali decreti legislativi).

Le bozze di intesa prevedono che i d.p.c.m., redatti da apposite Commissioni paritetiche, siano sottoposti al parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari (art. 4.1).

Le Commissioni paritetiche sono composte da diciotto membri, di cui nove designati dal Ministro per gli affari regionali su proposta dei Ministri competenti (di cui tre in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze) e nove designati dalla Giunta regionale. Anche in questo caso vi sono differenze sostanziali rispetto alle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali: infatti, con riferimento ai componenti di nomina governativa, non è prevista una designazione da parte del Consiglio dei Ministri, mancando quindi una conseguente decisione e assunzione di responsabilità da parte dell'organo collegiale; inoltre, come si evince dal documento del Dagl già citato, non è affatto chiaro chi siano i "Ministri competenti" a proporre i componenti, vista l'ampiezza delle materie oggetto delle intese che chiama in causa

[67] CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019, cit., res. sten., pp. 7-8.
[68] In questo senso, A. ZANARDI, nell'ambito della già richiamata audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (nt. 84): res. sten., p. 3.

praticamente tutti i dicasteri[69]. Per quanto riguarda, i componenti della parte regionale, è da sottolineare che quelli delle Commissioni paritetiche degli Statuti speciali sono nominati dai Consigli regionali: si tratta di una soluzione assai più rispettosa del principio democratico[70].

6. Segue: la latitudine della potestà legislativa delle Regioni e i rapporti tra legge statale e legge regionale

Riguardo alla potestà legislativa nelle materie oggetto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», l'art. 2, comma 3, della bozza di intesa con l'Emilia-Romagna prevede che essa sia subordinata al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, comma 2, Cost., ed in particolare di quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nella "parte speciale" della stessa intesa.

Il parere del Dagl più volte richiamato ritiene questa previsione meritevole di essere inserita anche nelle intese con Lombardia e Veneto opportunamente integrata «con il riferimento a tutti i limiti, costituzionalmente previsti, per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative»[71]. Non solo, ma lo stesso documento ritiene auspicabile che il richiamo a tutti i limiti costituzionalmente previsti per l'esercizio, da parte delle Regioni, della funzione legislativa e amministrativa sia posto nelle leggi di recepimento delle intese, anche ove non sia presente in queste ultime[72].

Tuttavia, non è chiaro quale sia la latitudine del risuscitato limite dei «principi generali dell'ordinamento giuridico», nonché dell'«unità giuridica ed economica» trasposta dall'art. 120 Cost. (e l'interrogativo si pone a maggior ragione perché questa previsione, come detto, nonostante la proposta del Dagl, non è presente nelle bozze di intesa con la Lombardia e il Veneto).

Si consideri poi che questa potestà "generale" si troverebbe a convivere nella "parte speciale" con potestà riferite a singole materie: così la bozza di intesa dell'Emilia-Romagna in materia di ambiente allude al rispetto «delle esigenze di carattere nazionale o sovraregionale» che non si capisce come si concilino con l'"unità giuridica ed economica" di cui sopra; o si pensi ad altri

[69] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 12.
[70] R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 2.
[71] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 8.
[72]) Come si legge nel documento, infatti, «non può dubitarsi, infatti, che tali limiti debbano comunque applicarsi (anche indipendentemente da ciò che sia stato convenuto nell'intesa), giacché l'art. 116, terzo comma Cost., consente di ampliare le competenze regionali, ma non certamente di prescindere dai limiti (di carattere generale e particolare) insiti nella potestà legislativa delle Regioni: con il corollario che (tutti) tali limiti non potrebbero non essere inderogabilmente applicati»: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 8.

casi in cui si ammette la possibilità per la Regione di legiferare in deroga a quanto stabilito dalla legge statale, senza precisare i limiti di questa potestà derogatoria.

Sempre sul piano dei limiti, nessuna delle intese si riferisce alle competenze normative dell'Unione europea, ma evidentemente in alcune materie esse hanno una decisiva capacità di condizionamento della legislazione regionale. Sul punto, le intese (in particolare quella con l'Emilia-Romagna) prevedono in alcuni casi meccanismi di cedevolezza della legislazione regionale rispetto a quella statale (peraltro diversamente declinata in singole fattispecie) che però lascia emergere il problema della latitudine della competenza regionale successivamente all'esercizio da parte dello Stato dell'attività normativa in tal modo riconosciuta.

Ancora, le tre intese sembrano fondare una competenza in ordine all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto dell'intesa, definita «complementare»; essa incontra per l'Emilia-Romagna l'insieme dei limiti sopra riportati (viceversa per le altre Regioni, in assenza di ulteriori indicazioni, è da ritenere che debbano trovare applicazione le previsioni contenute nell'art. 118 Cost.). E d'altra parte, non appare del tutto chiaro il rapporto tra questa previsione e quella ulteriore (art. 4, comma 3), secondo la quale la Regione può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative ad essa attribuite ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e disciplinarne l'esercizio, attribuendo agli enti locali le risorse necessarie.

Le tre intese alludono poi a una non meglio precisata potestà legislativa di esecuzione delle disposizioni dell'intesa e della legge (art. 7, comma 4), di cui però non è specificata né l'ampiezza né i limiti né i rapporti con la potestà legislativa "generale" di cui si è detto, e con quella riconosciuta alle Regioni in forza di singole disposizioni della "parte speciale".

Venendo ora ai rapporti tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale, le tre intese prevedono che fino a quando la Regione non eserciti i suoi nuovi poteri legislativi continuano ad applicarsi le leggi dello Stato. Prevedono poi che «la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione [...] a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza» (art. 7, comma 2).

Come è stato affermato[73], saranno quindi le leggi regionali a disporre la cessazione dell'applicazione delle leggi dello Stato, sostituendosi ad esse, secondo uno schema che sembra trasposto dall'art. 17, comma 2, della l. 400/1988 con riferimento alla delegificazione, ma in termini parzialmente diversi, nel senso che le leggi regionali individuano espressamente le leggi statali che cessano di essere efficaci nella regione, e sono quindi (parzialmente) abrogate.

Tale cedevolezza "rovesciata" in favore della legge regionale lascia alla stessa margini di discrezionalità potenzialmente molto estesi, tanto che il già citato parere del Dagl ritiene necessario «un maggiore coinvolgimento di organi statali»[74], senza però ulteriori specificazioni.

[73] R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 3.
[74] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 11.

Forse per arginare i rischi connessi ad un esercizio scorretto di questa discrezionalità, le tre intese prevedono che «in attuazione del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione della presente Intesa, sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale».

La formulazione di tale disposizione sembra quindi consentire che la proposta di legge sia esaminata e discussa dal Consiglio regionale ma non votata in via definitiva se non dopo la comunicazione. Rimane da definire come avvenga la fase successiva alla comunicazione, in particolare la presentazione e l'approvazione di emendamenti conseguenti all'interlocuzione con il Ministero; né è chiaro se un'eventuale intesa tra il Ministro per gli affari regionali e la Regione interessata (ma chi per essa?) possa escludere l'impugnazione della legge regionale da parte del Governo.

In ogni caso, questa nuova disciplina, in quanto incidente nel procedimento di formazione delle leggi regionali (sia pure solo in quelle oggetto dell'intesa), sembra tale da determinare la necessità di modifiche statutarie e dei regolamenti interni dei Consigli regionali interessati.

7. La durata e la revocabilità dell'autonomia differenziata

Da più parti, opportunamente si è sottolineata l'opportunità che nelle intese siano previste clausole volte, da un lato, a limitarne la durata nel tempo[75] e, dall'altro, a individuare procedimenti di verifica dell'attuazione delle stesse che consentano, dopo un certo termine, a seconda dei casi, il rinnovo, la riforma ovvero la rinuncia. Tali clausole, menzionate nel disegno di legge del governo Prodi e previste nelle pre-intese del 28 febbraio 2018, sono scomparse nelle bozze di intesa del febbraio 2019, salvo un ambiguo e generico riferimento a un monitoraggio periodico, su richiesta di una delle parti, sull'esercizio delle competenze attribuite e a verifiche su specifici aspetti o settori di attività (art. 8).

Opportunamente, infatti, le pre-intese prevedevano un termine di durata decennale collegato a un processo di verifica e controllo dei risultati e alla conseguente possibilità di rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione.

Come è stato evidenziato, questo aspetto è da rimarcare nella misura in cui tali clausole sono considerate da alcuni addirittura costituzionalmente necessarie se si traggono fino in fondo le conseguenze «della spettanza allo Stato delle materie devolvibili ex art. 116, 3° co., almeno nella parte di esse che l'art. 117 attribuisce alla competenza statale, cioè per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e per le tre materie di competenza legislativa esclusiva statale»[76].

[75] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 37; M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 152. Perplessità sul punto sono manifestate da A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Ist. fed.*, 2008, p. 40.

[76] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 37.

Il venir meno dell'indicazione di un termine di durata, come si legge nel già citato parere del Dagl, può di fatto rendere «irreversibile il processo in atto, posto che nei termini attuali una modifica delle intese sarebbe prefigurabile soltanto in presenza di un nuovo accordo Stato-Regione, volto a rivedere il complesso delle materie in un'ottica di (eventuale) riduzione dell'autonomia differenziata»[77].

Infatti, una eventuale abrogazione (totale o parziale) della legge di differenziazione da parte di una legge ordinaria successiva (non preceduta da intesa né approvata a maggioranza assoluta) dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima; per cui la revoca dell'intesa può avvenire solo con una nuova legge approvata sulla base del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, e dunque previa intesa e a maggioranza assoluta in entrambe le Camere[78].

Ciò detto, quindi, se la scelta per clausole di limitazione della durata nel tempo delle intese è da ritenere opportuna, non può essere sottovalutato l'impatto dell'applicazione della "clausola di dissolvenza" soprattutto con riguardo alla sorte degli atti, a cominciare dalle leggi regionali adottate nell'ambito delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex* art. 116, comma 3, Cost.

[77] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 10. Infatti anche la bozza di intesa con l'Emilia-Romagna, nella "parte generale" prevede che «eventuali e successive modifiche ai contenuti della presente Intesa, ovvero della legge rinforzata che la approva, presuppongono la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione» (art. 7, comma 5).

[78] M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 35 ss.