

VINCENTE PIERLUIGI GROSSI*

L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica**

«Omne regnum in seipsum divisum desolatur, et domus supra domum cadit»
(Lc. 11,17)

ABSTRACT (EN): The “framework law” which, according to the doctrine, is supposed to fill the gaps left by Article 116(3) of the Constitution, has taken on the features of an “atypical constitutional convention” in the political process, potentially capable of shaping a differentiated regionalism within coordinates compatible with the principles of unity and inter-territorial solidarity. Under this premise, this paper offers an analysis of the essential features of the various drafts and bills that have been proposed so far for framework laws of the government initiative, with the main focus on the latest so-called “Calderoli” draft.

ABSTRACT (IT): La legge quadro, immaginata dalla dottrina per riempire gli spazi lasciati bianchi dall'art. 116, co. 3, Cost., ha assunto i tratti di una “convenzione costituzionale atipica” nel processo politico, potenzialmente in grado di inquadrare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con i principi di unità e solidarietà interterritoriale. Alla luce di tale premessa, il presente contributo offre un'analisi dei tratti essenziali dei vari schemi e ddl di leggi quadro di iniziativa governativa fin ora proposti, concentrandosi in particolare sull'ultimo ddl cd. Calderoli.

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il ruolo della legge quadro tra diritto e politica. – 2. Legge quadro e processo politico. Dal ddl Lanzillotta alla bozza Boccia. – 2.1 Segue. La bozza Gelmini. – 3. La travagliata genesi del ddl Calderoli. – 4. I commi 791 e ss. della legge di bilancio per il 2023. – 5. Il contenuto del ddl Calderoli. – 6. Alcune conclusioni.

1. Introduzione. Il ruolo della legge quadro tra diritto e politica

Definire quale sia il ruolo della legge quadro nel sistema descritto dall'art. 116, co. 3, Cost., potrebbe dimostrarsi un'attività più complicata di quanto non sembri in apparenza. Beninteso: secondo parte della dottrina, l'art. 116, co. 3, Cost. non necessiterebbe di attuazione, ma di revisione¹. Più in particolare, secondo tali opinioni, l'avarizia per i dettagli che ha caratterizzato il Legislatore di riforma nel riscrivere l'art. 116 avrebbe consentito di maturare delle “aspettative

* Dottorando di ricerca in Diritti Umani. Teoria, storia e prassi. Università degli Studi di Napoli, Federico II.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli supera il confine della legittimità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 gennaio 2023; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2019, 7.

mitologiche” circa l’attivazione della clausola di asimmetria. Queste hanno provocato numerose criticità nella fase applicativa, fino a lasciar prefigurare un sostanziale disallineamento rispetto ai principi costituzionali, specie quelli di solidarietà ed eguaglianza interterritoriale².

Si è ritenuto infatti da più parti che l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. potesse essere strumentale alla ridiscussione dei criteri di allocazione territoriale delle risorse, senza passare per una revisione formale dell’art. 119 Cost. o della l. n. 42/2009³. Si è talvolta favorita anche in dottrina l’idea che con il regionalismo differenziato potessero essere ridotte le disparità di trattamento in ambito finanziario tra le Regioni a maggiore capacità fiscale e le Autonomie speciali⁴, non considerando però le conseguenze che questa impostazione avrebbe per la coesione territoriale⁵.

Ma non solo: il processo di devoluzione indiscriminata di tutte le funzioni di cui all’art. 116, co. 3, Cost. – specie se esteso a tutte e venti le Regioni, ordinarie e speciali⁶ – rischierebbe di comportare la dissoluzione dello Stato, con un procedimento tendenzialmente irreversibile, sia politicamente che giuridicamente⁷, nella disponibilità degli Esecutivi, più che degli organi deputati alla rappresentanza generale.

² S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, 183-185, A. LUCARELLI, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale, 12 giugno 2019.

³ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Documento conclusivo*, 21 novembre 2017. In particolare, i riferimenti vanno agli interventi dell’allora Presidente della Regione Lombardia (28-29), Roberto Maroni e del prof. Mario Bertolissi, in rappresentanza della Regione Veneto (33-34).

⁴ A. D’ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 314. ID., *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 29 novembre 2017, 3. Si veda però dello stesso Autore: *The financial autonomy of Italy’s regional authorities constitutional model and the history of its implementation*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2018, 10-12. Sul rapporto tra Regioni ordinarie e speciali, quanto alle “presunte” maggiori competenze che le seconde avrebbero: S. PARISI, *Orientarsi con le stelle: regionalismo differenziato, unità repubblicana, principi costituzionali*, in F. CORTESE e J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, in uscita. Con riferimento alla dimensione finanziaria delle Regioni speciali: G. CERIA, *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un’auspicabile evoluzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2016, 1-15.

⁵ A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un’analisi delle proposte avanzate sul “Federalismo differenziato”*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2018.

⁶ M. CARLI, *Progetto di legge Calderoli del 9 febbraio 2023: art. 10*, 9 febbraio 2023, in *Astrid Rassegna*, il quale ritiene che l’attribuzione di ulteriore autonomia ad alcune Regioni ordinarie – ai sensi del ddl Calderoli – comporterebbe l’automatica estensione delle stesse anche alle Regioni speciali, senza che queste ne facciano richiesta. Sulla possibilità di attivazione del processo ex art. 116, co. 3, Cost. anche da parte delle Regioni speciali, hanno mostrato pareri favorevoli in dottrina: 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*, n. 4/2017, 646-649; dello stesso avviso ma in senso critico A. RUGGIERI, *Attuazione dell’art. 116, III c., Cost. e prospettive della specialità regionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, 1-27. *Contra*: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 157; G. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA e G. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 46-47.

⁷ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, numero speciale 2/2019, spec. paragrafo 1; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 84-87.

Tuttavia, a ben vedere, anche le impostazioni più radicali riconoscono che in una certa misura nel nostro ordinamento possa comunque trovare spazio una qualche forma di devoluzione differenziata delle competenze – a prescindere dall’opportunità politica della stessa – a condizione però che questa sia saldamente inquadrata entro i principi di unità, solidarietà ed eguaglianza interterritoriale⁸.

È partendo da queste premesse che nella XVIII Leg. si è fatta largo l’idea che l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. debba essere preceduta dall’approvazione di una legge quadro. Questa, infatti, come si tenterà di dimostrare, non ha avuto tanto il ruolo di colmare gli spazi lasciati bianchi dalla riforma⁹, ma ha assunto (*rectius*: dovrebbe assumere) in qualche modo una funzione di garanzia, quasi una premessa politica, al fine di prefigurare un “corretto” contemperamento tra tutti gli interessi in gioco, tra unità, solidarietà, uguaglianza e autonomia.

E in tal senso le opinioni di chi ritiene che la legge quadro non possa essere emanata, specie che per «manifesta inutilità»¹⁰, potrebbero prestare il fianco a delle critiche. Queste opinioni si muovono da considerazioni di vario tipo, utilizzando soprattutto argomenti di carattere formale: che lo Stato non detiene una competenza autonoma per la determinazione dei principi fondamentali del regionalismo differenziato¹¹ o anche che la disposizione in commento non consentirebbe un’integrazione con una fonte di carattere diverso da quella di rango costituzionale¹². Tali posizioni, tuttavia, impeccabili dal punto di vista giuridico, non tengono conto del fatto che la legge quadro non ha un’efficacia giuridicamente condizionante sul successivo atto politico, cioè l’intesa¹³. Né tantomeno potrebbe incidere sulla legge di

⁸ G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli, cit.*, «Tale rischio di incostituzionalità, già presente nel riformato articolo 116, era temperabile da un’interpretazione in grado di individuare le sole materie sorrette da un effettivo interesse locale, e non collidenti con le esigenze generali».

⁹ Le posizioni della dottrina sulla necessità della legge quadro sono molto variegiate. Alcuni autori, hanno ritenuto che questa sia condizione necessaria per l’avvio del processo: S. STAIANO, *Autonomia. Ecco perché è incostituzionale (ma una soluzione c’è)*, in *Il Sussidiario*, 2 marzo 2019, posizione che sembrerebbe poi solo parzialmente attenuata in ID., *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019. Riconnette la necessità della legge generale attuativa al rispetto del principio di legalità: C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti della autonomia differenziata*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, 10. Altri studiosi, invece, hanno ritenuto la legge di attuazione generale quadro fortemente opportuna: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, cit.*, 154. *Contra* M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, 146-147. In O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Convegno Astrid-Cranec, 27 giugno 2017, si sostiene che il problema dell’art. 116, co. 3, Cost. non sia di attuazione ma di sola interpretazione costituzionale, posizione poi ripresa in ID., *Sui profili costituzionali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, 6 marzo 2023, dove viene rilevato che le uniche norme necessarie per l’attuazione del 116, co. 3, Cost. sarebbero quelle dei regolamenti parlamentari.

¹⁰ L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge quadro» consegnata al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019: «[Il] progetto attualmente in discussione [cioè la bozza di ddl Boccia] appare costituzionalmente illegittimo per un’intrinseca irragionevolezza dovuta a ... manifesta inutilità», 12.

¹¹ G. RIVOCSECHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2021, 815; A. GIOVANARDI e D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo differenziato*, Marsilio, Venezia, 2020, 228.

¹² O. CHESSA, *Sui profili procedurali, cit.*, 2.

¹³ M. VILLONE, *La legge-quadro è un ponte assai fragile*, in *Osservatorio del Sud*, 2019.

differenziazione, dato che quest'ultima è libera dai condizionamenti delle precedenti leggi ordinarie. La legge quadro, secondo la nostra impostazione, altro non è che una convenzione costituzionale atipica¹⁴, perché approvata con le forme del procedimento legislativo: essa ha quindi per lo più una portata politica, un'efficacia «persuasiva»¹⁵, potenzialmente capace di collocare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con i summenzionati principi costituzionali.

Alla luce di tale premessa, il presente contributo offre un'analisi dei tratti essenziali dei vari schemi e ddl di leggi quadro di iniziativa governativa¹⁶ fin ora proposti, pur concentrandosi, tuttavia, più diffusamente sull'ultimo ddl cd. Calderoli. In questa sede non si intende esprimere in astratto quali dovrebbero essere i contenuti ideali della legge quadro, posto che tale tematica è stata già affrontata dalla dottrina¹⁷. Il presente contributo invece si muove da un approccio che parte dal basso e arriva alla Costituzione, che considera cioè le principali proposte fin ora avanzate e ne analizza le conseguenze preventivabili sul piano giuridico, verificando altresì quali alternative potessero esservi alle soluzioni individuate.

2. Legge quadro e processo politico. Dal ddl Lanzillotta alla bozza Boccia

Se la dottrina ha mostrato delle perplessità circa il carattere autoapplicativo o meno dell'art. 116, co. 3, Cost., le stesse non hanno certamente coinvolto gli attori istituzionali. Infatti, l'assenza di una puntuale disciplina attuativa non ha in nessun caso impedito la formazione degli atti funzionali al riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», a prescindere dalla presenza o meno di una norma di legge autorizzatoria.

Il primo ddl di attuazione generale dell'art. 116, co. 3, Cost., risale alla XV Leg., su iniziativa della Ministra Lanzillotta. La sua adozione è stata promossa in seguito alle istanze delle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte¹⁸. Invero, a fronte di un'iniziale apertura da parte dell'allora Governo Prodi, furono dimostrate cautele circa il proseguimento del percorso avviato, soprattutto in ragione del fatto che l'art. 119 Cost. non aveva ancora avuto un principio di attuazione¹⁹. In questo contesto fu presentato il ddl Lanzillotta, il quale veniva configurato, nella sua relazione illustrativa, come condizione essenziale per il prosieguo della trattativa²⁰. Tale

¹⁴ Sulle convenzioni costituzionali: Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra leale cooperazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1/2022, 1-61.

¹⁵ A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 2/2019, 13.

¹⁶ Ve ne sono altri infatti di iniziativa parlamentare che non esamineremo, per esempio la proposta Rampelli, AC 1754, XVIII Leg.

¹⁷ *Ex multis*: M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 22/2020; D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022.

¹⁸ Sul punto: L. VIOLINI e L. DAINOTTI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017.

¹⁹ *Ibidem*. Si v. anche: A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2006.

²⁰ C. IANNELLO, *La piena sovranità*, cit., 13. L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, 333, in nota n. 34.

iniziativa della Ministra fu però interpretata dalle Regioni come un mezzo per prendere tempo²¹. E, in effetti, benché il disegno di legge si proponesse di offrire maggiore certezza giuridica nella fase della negoziazione, di fatto si limitava a regolare soltanto alcuni aspetti della procedura endo-governativa, omettendo peraltro qualsiasi riferimento al coinvolgimento del Parlamento²².

La situazione, tuttavia, muta radicalmente XVII Leg. Infatti, a seguito delle iniziative di Veneto, Lombardia²³ ed Emilia-Romagna²⁴ viene avviato un proficuo (e opaco) negoziato con il Governo Gentiloni, il quale proseguirà fino allo scadere della Legislatura con la pubblicazione dei cd. Accordi preliminari, sottoscritti dall'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle Autonomie, Gianclaudio Bressa, e i Presidenti delle tre Regioni²⁵. Tali Accordi avevano una funzione oscillante tra il politico e il giuridico: d'un lato, essi furono adottati per evitare che i risultati fino ad allora raggiunti con il negoziato andassero dispersi per via dello scioglimento delle Camere; dall'altro lato, si voleva mettere il successivo Parlamento e il successivo Governo, qualora non volessero dar seguito alle trattative, «nelle condizioni di doverlo motivare»²⁶. Infatti, secondo la teoria del Sottosegretario Bressa, dato che le Regioni sono soggetti costituzionalmente garantiti, dopo la firma degli Accordi preliminari la decisione di interrompere il negoziato non sarebbe stata priva di conseguenze giuridiche, in quanto l'eventuale mancanza di una motivazione avrebbe determinato la violazione del principio di leale cooperazione²⁷.

In tale circostanza, dunque, appare evidente che l'assenza di una normativa generale di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. non ha impedito di integrare la disposizione costituzionale con atti non direttamente previsti dalla stessa, quali sono gli Accordi preliminari. Anzi, questi ultimi a loro volta si ponevano in un certo qual modo come “fonti” sulla produzione normativa, integrando il disposto dell'art. 116, co. 3, specie nella parte in cui prevedevano che le future intese avrebbero dovuto essere approvate dal Parlamento facendo riferimento alla prassi

²¹ L. VIOLINI e L. DAINOTTI, *I referendum del 22 ottobre*, cit.

²² Tali iniziative poi naufragheranno con la caduta del Governo Prodi. Successivamente, con l'insediamento Governo guidato da Silvio Berlusconi, le attenzioni delle Regioni si sono concentrate sull'attuazione del cd. federalismo fiscale, il quale fu a sua volta condizionato dall'irrompere della crisi economica nel 2009. In quel particolare contesto politico-economico, si è inaugurata una tendenza legislativa e amministrativa fortemente accentratrice, la cui maggiore aspettativa delle Regioni poteva essere appena quella di trattenere le competenze e le risorse già di loro pertinenza. Sul punto, L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2019, 2-4.

²³ Veneto e Lombardia hanno iniziato il procedimento per l'autonomia differenziata tramite la celebrazione di due referendum, per l'analisi dei quali si rinvia a S. PARISI, *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in *Indipendenza, specialità e asimmetria: requiem per il regionalismo collaborativo?*, in F. ABBONDANTE, S. PARISI e S. PRISCO (a cura di), *Ritornano le piccole Patrie? Autodeterminazione territoriale, Secessioni, Referendum*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020 273-279, e la dottrina ivi richiamata.

²⁴ Emilia-Romagna, Consiglio Regionale, [Risoluzione del 3 ottobre 2017](#).

²⁵ Per la dottrina: F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per Veneto, Lombardia e Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019; 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 *Diritti Regionali*, n.2/2018.

²⁶ G. BRESSA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 21 dicembre 2017, 6.

²⁷ *Ibid.*

maturata intorno all'art. 8, co. 3, Cost., invadendo in questo modo perfino il campo riservato all'autonomia delle Camere *ex art.* 64 Cost.

Dunque, secondo questa interpretazione²⁸, l'art. 116, co. 3, Cost. non consentirebbe di negoziare esclusivamente le forme e condizioni particolari di ulteriore autonomia, ma anche parte del procedimento con cui queste vengono concesse.

Tale impostazione sembrerebbe poi essere stata fatta propria anche dal successivo Governo Conte I²⁹. Come è noto, la presenza della Lega nella compagine politica della maggioranza – assieme ai 5S – determinerà l'assoluta centralità del regionalismo differenziato nel Contratto di Governo. Infatti, con esso le forze della maggioranza assumono il duplice impegno, in primo luogo, di garantire l'attribuzione dell'autonomia differenziata a tutte le Regioni che motivatamente ne facciano richiesta; in secondo luogo, di portare a «rapida conclusione» le trattative già avviate³⁰.

In ragione di ciò, l'allora Ministra per gli Affari regionali, Erika Stefani, riprende la trattativa interrotta con le tre Regioni del Nord, escludendo in questa fase qualsiasi coinvolgimento reale sia del Parlamento che della Conferenza Stato-Regioni³¹.

Tuttavia, dopo circa sei mesi dall'avvio dei negoziati, il sito Roars.it pubblica le cd. bozze d'intesa, contenenti lo stato dell'arte del negoziato con le tre Regioni. Dalla lettura delle bozze emerge che il Governo ha già acconsentito alla devoluzione di oltre 130 funzioni, riferibili a tutti gli ambiti di materia di cui all'art. 116, co. 3, Cost. La dislocazione differenziata delle competenze veniva poi associata a un sistema di finanziamento di favore, definito di «privilegio fiscale»³², che attribuiva, in ultima analisi, alle Regioni la maggior somma tra la spesa storica e la media nazionale pro-capite, riferita a ogni singola funzione³³.

Tale prospettiva ha provocato le reazioni delle altre Regioni non (ancora) direttamente coinvolte nel processo di differenziazione, le quali si sono attivate a loro volta per richiedere ulteriore autonomia³⁴. Gli obiettivi che animavano questa «mobilitazione generale» erano però diversi: alcune Regioni dichiaravano di aver avviato la procedura al solo scopo di essere introdotte nei tavoli della discussione; altre, invece, aspiravano, al pari di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, ad ottenere forme e condizioni particolari di autonomia.

Sta di fatto, che si era venuta a creare una situazione di tensione istituzionale tra le Regioni del Sud e quelle del Nord, tra le Regioni tutte e il Governo. A tale riguardo basti considerare la mozione della Puglia³⁵, con la quale si sono impegnati tutti gli organi regionali a porre in essere «ogni iniziativa» per contrastare il processo di differenziazione in atto, e a «intraprendere una

²⁸ Largamente contestata in dottrina: M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 30-39.

²⁹ Si veda a tal proposito: E. STEFANI, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissioni Affari Costituzionali Riunite, 18 settembre 2018, 4.

³⁰ Contratto per il Governo del cambiamento, punto 20.

³¹ M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 57-62.

³² *Ibid.*, 45-46.

³³ Per un approfondimento, si consenta il rinvio a: V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2021.

³⁴ Per i quali si rinvia al Dossier del Servizio Studi Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi*, n. 45/2018.

³⁵ [Mozione](#) approvata il 19 marzo 2019.

forte iniziativa politica tesa a costruire un fronte unitario con le altre Regioni del Mezzogiorno per dare vita al coordinamento permanente dei Presidenti delle Regioni meridionali»; o ancora la durissima deliberazione consiliare della Calabria, con la quale, tra le altre cose, veniva rilevato «il sostanziale fallimento del modello istituzionale derivato dalla riforma del Titolo V parte II della Costituzione, che nel rafforzare l'autonomia del livello istituzionale regionale ha acuito sensibilmente le differenze economiche e sociali tra le macro-aree del Paese»³⁶.

D'altro canto, i ritardi nell'attuazione dell'autonomia differenziata hanno comportato delle fibrillazioni anche all'interno della maggioranza e, come si legge nelle motivazioni³⁷ della mozione di sfiducia discussa al Senato il 19 agosto 2019, queste hanno costituito una delle principali cause politiche della caduta del Governo Conte I.

La questione del regionalismo differenziato è stata però subito ripresa nell'accordo di Governo tra il PD e il M5S per la formazione del Conte II. Tuttavia, in questa fase non si è avuta una riproposizione testuale del vecchio Contratto di Governo. Infatti, al punto 20 del nuovo accordo politico, la concessione di ulteriore autonomia veniva espressamente condizionata al rispetto del «principio di coesione nazionale e di solidarietà», al fine di garantire «la tutela dell'unità giuridica e economica». Più in dettaglio, si stabiliva la necessità della preventiva determinazione dei LEP, nonché l'istituzione «di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi», allo scopo di evitare «che questo legittimo processo riformatore [cioè il regionalismo differenziato] possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese». Veniva inoltre richiamata l'esigenza di una «ricognizione ponderata» delle materie da devolvere, e veniva altresì affermata la necessità di assicurare la centralità del Parlamento, il quale avrebbe dovuto essere «coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione».

Partendo da queste premesse, il neo Ministro per le Autonomie, Francesco Boccia (PD), ha elaborato una bozza di legge quadro. In realtà, tale schema di ddl non può configurarsi propriamente come un atto di attuazione generale dell'art. 116, co. 3, Cost., in quanto esso, almeno nella sua prima versione, non integra in alcun modo i procedimenti o i contenuti della disposizione costituzionale³⁸. Il suo schema, infatti, si pone *a latere* dell'art. 116, co. 3, condizionandone solo parte dell'attuazione. In sostanza veniva prevista una sorta di doppio binario per la devoluzione delle funzioni: mentre per le materie non meramente normative, e dunque onerose, si prevedeva che il loro trasferimento potesse avvenire solo dopo la fissazione del LEP, per le altre invece si sarebbe potuto procedere a immediata devoluzione (fatta salva ovviamente ogni diversa statuizione della legge che approva l'intesa). Pertanto, l'approvazione

³⁶ [Deliberazione n. 383 del 30 gennaio 2019.](#)

³⁷ Senato della Repubblica, *Resoconto Stenografico*, [Allegati](#), Seduta del 13 agosto 2019, 26.

³⁸ Per quanto riguarda il profilo procedurale, la bozza di legge quadro di Boccia non aveva alcun riferimento ad esso. Questi tuttavia sono introdotti successivamente, nella proposta di legge a firma Boccia-Serracchiani dell'8 giugno 2021 (AC 3155), presentata dopo la caduta del Governo Conte II. Anche qui però era ravvisabile una certa avarizia di dettagli: ci si limitava a riconoscere la possibilità di un parere preventivo (non vincolante) del Parlamento sugli schemi preliminari di intesa, non ancora approvati dal Consiglio dei ministri, escludendo quindi qualsiasi coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

della proposta Boccia non avrebbe comunque dovuto rallentare oltremodo il processo di implementazione del regionalismo differenziato³⁹.

Invero, lo schema normativo di Boccia presentava delle criticità che in parte saranno costanti anche nelle proposte dei successivi Governi. Si prevedeva infatti che i LEP avrebbero dovuto essere fissati entro il termine di dodici mesi, alla scadenza del quale anche le funzioni onerose avrebbero potuto essere dislocate – quindi con o senza garanzie per le Regioni a minore capacità fiscale. Si prevedeva poi che i LEP dovessero essere fissati con d.P.C.M., dunque in violazione della riserva di legge⁴⁰; e inoltre non venivano previsti stanziamenti di nuove risorse per la loro erogazione.

A riguardo, era stato osservato in dottrina che una legge ordinaria non avrebbe potuto condizionare in alcun modo la successiva legge di differenziazione⁴¹. Tuttavia, tale proposta aveva un ruolo più politico che giuridico, essendo diretta a rimarcare la discontinuità con il precedente esecutivo⁴²: sia per quanto riguarda l'opacità nella conduzione delle trattative, sia per assicurare le Regioni del Sud circa la tenuta del sistema perequativo.

2.1 Segue. La bozza Gelmini

Con il Governo Conte II viene messo un punto fermo sulla necessità della legge quadro. In tal senso, dopo la formazione del Governo Draghi, anche la Ministra per le Autonomie, Maria Stella Gelmini (ex FI), in sede di esposizione delle linee programmatiche del suo ministero, ha ribadito la volontà di proseguire nel solco tracciato dal predecessore, soprattutto al fine di «provare ad evitare i conflitti tra lo Stato centrale e le regioni»⁴³. Invero, se d'un lato la Ministra ha rimarcato la «necessità» di procedere con la legge quadro, dall'altro lato ne aveva snaturato lo spirito⁴⁴. Infatti, il focus fondamentale dello schema di ddl firmato Gelmini non era più quello della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma riguardava la definizione

³⁹ E. JORIO, *La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2019, 4; E. CATELANI *Nuove richieste di Autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost: profili procedurali di dubbia costituzionalità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 17.

⁴⁰ Per la dottrina: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2022, 354; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, 892; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del "Gruppo di Pisa"*, n. 3/2012, la quale sottolinea come la dottrina abbia unanimemente ritenuto «"intollerabili" coperture legislative meramente "formali" degli atti di rango secondario di effettiva definizione dei LEP, ed a maggior ragione, «aggiramenti» del Parlamento nazionale», 5.

⁴¹ L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista*, cit., 11-13.

⁴² F. BOCCIA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissioni Affari Costituzionali Riunite, 2 ottobre 2019: «Noi [del Governo Conte II] proponiamo al Parlamento un modello che mi auguro possa essere accettato da tutti indistintamente, perché questo modello che rappresento oggi non ha assolutamente un colore politico, ma è un'idea di costruzione dell'autonomia differenziata nella cornice costituzionale. La proposta sulla quale stiamo lavorando [...] prevede un capovolgimento dell'impostazione con cui il Governo precedente era partito», 5.

⁴³ M.S. GELMINI, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 3 marzo 2021, 7.

⁴⁴ *Contra*: G. GUZZETTA, *Autonomia differenziata, ecco perché la proposta Gelmini non divide il paese*, in *Il Mattino*, 29 giugno 2022.

del procedimento di approvazione delle intese, con un chiaro intento acceleratorio del processo avviato con il Conte I⁴⁵.

Più in dettaglio, innanzitutto veniva dimezzato il termine di 60 giorni⁴⁶ entro il quale il Governo avrebbe dovuto attivarsi in seguito all'iniziativa regionale. In secondo luogo, l'art. 2, co. 2 della bozza Gelmini prevedeva che lo schema di intesa preliminare dovesse essere sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri (senza possibilità di delega al Ministro per gli Affari regionali) già prima dell'intervento parlamentare, quasi a sottolineare che il Governo si stesse assumendo l'impegno di far approvare le intese preliminari così come erano state negoziate. Infatti, dopo la loro firma, queste avrebbero dovuto essere trasmesse alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (e dunque non anche alle altre commissioni competenti per materia⁴⁷), la quale avrebbe reso un parere (non vincolante) entro lo strettissimo termine di trenta giorni.

Alla scadenza del termine indicato, l'art. 2, co. 4 della bozza prevedeva che l'intesa dovesse essere approvata dal Consiglio dei ministri, nelle forme di un (inedito) «disegno di legge di mera approvazione dell'intesa». Tale locuzione probabilmente stava a delineare la volontà di sottrarre all'emendabilità da parte del Parlamento il disegno di legge, ponendosi quindi in un rapporto molto problematico con il principio di autonomia delle Camere riconosciuto dall'art. 64 e declinato dall'art. 72 Cost.⁴⁸.

Invece, quanto ai LEP, l'art. 3 della bozza rinviava tutto alla procedura già delineata *illo tempore* dall'art. 13, co. 4, del d.lgs. n. 68/2011. Nello specifico, tale norma, più che a prevedere la fissazione dei LEP, è tesa a operare una ricognizione dei livelli di servizi attualmente erogati nelle sole materie di sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (limitatamente alla quota in conto capitale), e non dunque su tutte le materie interessate dalla differenziazione, come si prevedeva nella bozza Boccia. Infatti, la bozza Gelmini prevedeva che la devoluzione delle funzioni rientranti nelle materie LEP dovesse avvenire, in via transitoria, sulla base della spesa storica e non sui fabbisogni standard – a conferma, dunque, che i LEP non avrebbero dovuto superare la spesa storica.

La bozza Gelmini si occupava poi anche di altri profili finanziari delle intese. In particolare, si prevedeva all'art. 5 che il MEF e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio procedessero annualmente alla «valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi all'autonomia differenziata, anche ai fini dell'adeguamento dei profili finanziari dell'intesa». Questa disposizione sembrava riproporre il meccanismo già noto con le cd. bozze d'intesa del Governo Conte I, le quali garantivano delle

⁴⁵ Infatti, l'art. 2, co. 6, della bozza disponeva: «Sono fatti salvi gli atti di iniziativa delle Regioni presentati al Governo prima della data di entrata in vigore della presente legge».

⁴⁶ Art. 1, co. 571, l. n. 147/2013. Per la dottrina: M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 luglio 2014; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 441.

⁴⁷ Si escludeva soprattutto l'intervento della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, la quale al pari della Commissione per le questioni regionali, nella XVIII Leg. aveva tenuto un importante ciclo di audizioni, specie sugli aspetti finanziari del regionalismo differenziato.

⁴⁸ Per i profili procedurali dei regolamenti parlamentari, si veda: S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 18/2019, spec. 11-17.

procedure per l'adeguamento del gettito fiscale per il finanziamento delle funzioni, qualora questo si fosse rivelato insufficiente; fermo restando che, in caso di extra-gettito, specie negli anni successivi al primo⁴⁹, esso dovesse rimanere nelle competenze della Regione⁵⁰.

Infine, veniva previsto che le intese avrebbero dovuto avere durata decennale e che le norme statali vigenti nelle materie devolute alle Regioni si sarebbero continuate ad applicare fino all'entrata in vigore «delle disposizioni regionali» (di qualunque rango) disciplinanti i profili oggetto dell'intesa.

Il 29 giugno 2022 due deputati della maggioranza hanno presentato un'interrogazione a risposta immediata alla Ministra per gli Affari regionali⁵¹, relativa ai contenuti della bozza di legge quadro che in quei giorni stava circolando in via informale. Nell'interrogazione si sottolineava l'inaccettabilità della riduzione del ruolo del Parlamento (*rectius*: della Commissione bicamerale per le questioni regionali) a mero organo consultivo del Governo. Da parte sua, la Ministra ribadiva che l'idea della legge quadro era nata principalmente per corrispondere al desiderio di protagonismo del Parlamento; altrimenti, in base al dettato costituzionale, sarebbe stato possibile procedere anche senza alcuna interposizione normativa da parte del Legislatore. Tale affermazione, tuttavia, risulta smentita sia dalla storia che dai contenuti della bozza predisposta dall'allora Ministro Boccia, la quale non contemplava alcun riferimento alla procedura di approvazione delle intese. In tal senso, la necessità di approvare la legge quadro non nasceva tanto dal desiderio di protagonismo parlamentare – che a rigore non avrebbe dovuto attendere un'iniziativa del Governo per discuterne una – bensì dalla necessità di salvaguardare i meccanismi di perequazione interterritoriale, in seguito all'opposizione delle Regioni meridionali. Con la bozza Gelmini, tuttavia, questa impostazione veniva ribaltata, posto il suo intento prioritario consisteva nell'accelerare il processo di approvazione delle intese, già avviato all'epoca del Conte I.

3. La travagliata genesi del ddl Calderoli

La crisi del governo Draghi nel luglio del 2022, a seguito dell'astensione del M5S e l'uscita dall'aula di Lega e Forza Italia in occasione del voto di fiducia sul cd. decreto aiuti⁵², ha provocato lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente Mattarella, senza passare per un nuovo giro di consultazioni. Ha seguito l'insediamento del Governo Meloni, il quale ha giurato nelle mani del Presidente della Repubblica il 22 ottobre 2022, a norma dell'art. 92 Cost. Il ministero per gli Affari regionali è stato quindi affidato al senatore leghista Roberto Calderoli, già relatore di maggioranza della l. n. 42 del 2009, relativa all'attuazione dell'art. 119 Cost. Il neo-insediato ministro, dopo pochi giorni dalla sua nomina, ha predisposto anch'egli un primo schema di legge quadro⁵³.

⁴⁹ C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, in *Atti del seminario Gruppi parlamentari del PD di Camera e Senato*, 18 febbraio 2019, 17-23.

⁵⁰ *Ibid.*, 21.

⁵¹ Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico*, 29 giugno 2022, 66-68.

⁵² Dl n. 50/2022, convertito con modificazione in l. n. 91/2022.

⁵³ Messo a disposizione dal Corriere del Veneto, [qui](#).

In via generale, tale schema di ddl sostanzialmente confermava l'impostazione della bozza Gelmini: le uniche variazioni riguardavano l'aggiunta di un parere del MEF sullo schema d'intesa preliminare, da rendere entro il termine di trenta giorni (dopo di che si sarebbe consolidato il silenzio-assenso), e la previsione che, qualora il Governo avesse deciso di non conformarsi al parere espresso dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali sull'intesa preliminare, avrebbe dovuto quantomeno indicarne le ragioni con un'apposita relazione da trasmettere alle Camere.

Con riferimento ai LEP, veniva riconfermato il rinvio all'art. 13, co. 4, del d.lgs. n. 68/2011 già operato dalla bozza Gelmini. Tuttavia, venivano modificati, ancora una volta, gli ambiti materiali entro i quali questi dovessero intervenire: norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali, sicurezza sul lavoro, istruzione e tutela della salute (sul quale però già ci sono i LEA). Inoltre, veniva inserito un termine – probabilmente meramente ordinatorio – di dodici mesi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, con l'aggiunta che, alla sua scadenza, si sarebbe provveduto alla loro definizione non più con d.P.C.M, ma con «atto avente forza di legge» – immaginando quindi che l'adozione di un atto normativo primario da parte del Governo potesse essere più celere dell'adozione di un semplice atto amministrativo (tralasciando in questa sede di esaminare i profili di incompatibilità con gli artt. 76 e 77 Cost.).

Infine, quanto alla clausola di durata, si prevedeva che, alla scadenza del termine *eventualmente* previsto dall'intesa, se lo Stato e la Regione non avessero *congiuntamente* assunto l'iniziativa di riformarla, questa si sarebbe dovuta ritenere rinnovata.

Tale bozza è stata discussa il 17 novembre 2022 in Conferenza Stato-Regioni, rispetto alla quale si è registrata una dura opposizione, soprattutto da parte delle Regioni Puglia e Campania⁵⁴. In particolare, la Campania ha elaborato un documento⁵⁵, nel quale la bozza Calderoli è stata contestata almeno su tre piani fondamentali: quello dei principi, del procedimento e della determinazione dei LEP.

Quanto ai principi, la Campania ha lamentato l'assenza di un richiamo chiaro all'unità nazionale, alla solidarietà e all'eguaglianza sostanziale, nonché la violazione dei principi di cui all'art. 119 Cost. In tal senso, il ddl in questione avrebbe potuto «snaturare la *ratio* dell'intervento legislativo, quale desumibile dalla stessa Carta Costituzionale». In relazione al procedimento venivano ravvisate gravi forzature, relative soprattutto alla «compressione, nei tempi e nelle modalità, del coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nel procedimento di approvazione dell'intesa». In generale, il procedimento descritto dalla bozza Calderoli non veniva ritenuto «adeguato al rango degli interessi coinvolti». Più in dettaglio la Regione meridionale contestava il meccanismo di silenzio-assenso sul parere del MEF, la non vincolatività del parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni. Infine, quanto ai LEP, veniva contestata la possibilità di devolvere le funzioni alle Regioni anche senza la preventiva attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. L'ordine logico del procedimento secondo la Regione Campania

⁵⁴ Si veda a tal proposito il [Comunicato stampa](#) del Presidente della Puglia, Michele Emiliano, del 17 novembre 2022.

⁵⁵ Reperibile sul [sito](#) della Regione Campania.

avrebbe dovuto invece essere: determinazione dei LEP, definizione dei fabbisogni e costi standard, attivazione dei meccanismi perequativi e, solo alla fine, la devoluzione differenziata delle funzioni.

Ricevuto un primo parere dalla Conferenza Stato-Regioni, il Ministro Calderoli ha iniziato da subito a intavolare colloqui con le singole Regioni. In particolare, il 9 dicembre si è recato in Campania, dove ha dichiarato la volontà del Governo di definire preventivamente i LEP nelle materie oggetto della differenziazione. Dal canto suo, il Presidente della Regione ha proposto un programma politico alternativo di sette punti⁵⁶, contenenti una serie di iniziative propedeutiche alla semplificazione dei procedimenti amministrativi valide per tutte le Regioni. Queste avrebbero potuto realizzarsi senza ricorrere ai meccanismi di cui all'art 116, co. 3, Cost. – come a suo tempo era stato proposto anche in dottrina⁵⁷.

A seguito degli incontri promossi con le Regioni, il Ministro Calderoli ha riformulato la bozza di legge quadro, scindendone però i contenuti: quelli relativi alla determinazione dei LEP sono confluiti nella legge di bilancio per il 2023 (in particolare, art. 1, co. 791 e ss.), mentre, la parte procedurale della legge quadro è stata trasfusa in un successivo schema di ddl datato 29 dicembre 2022. Successivamente, con alcune modifiche, è stato sottoposto all'approvazione "preliminare" del Consiglio dei ministri il 2 febbraio 2023⁵⁸ e, il 2 marzo, è stato trasmesso in Conferenza unificata, dove ha ricevuto un parere favorevole, salvo i voti contrari delle Regioni guidate dal centro-sinistra: Campania, Puglia, Emilia-Romagna e Toscana⁵⁹. Lo schema di ddl è stato poi approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2023. Si attende quindi la sua sottoposizione al vaglio delle Camere.

4. I commi 791 e ss. della legge di bilancio per il 2023

Come si è anticipato, la parte della normativa della bozza Calderoli sulla fissazione dei LEP è confluita nella legge di bilancio per il 2023⁶⁰. In particolare, l'art. 1, co. 791 e ss. della legge n. 197/2022 prevede che i livelli essenziali delle prestazioni, intesi «quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce [il] nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale»⁶¹, debbano essere determinati «[ai] fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari

⁵⁶ Reperibile sul [sito](#) della Regione Campania.

⁵⁷ Possibilità prefigurata *illo tempore* anche in dottrina R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, spec. 12-16.

⁵⁸ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 19, 2 Febbraio 2023.

⁵⁹ Cfr. *Autonomia differenziata: Emiliano, parere contrario al ddl Calderoli*, 2 marzo 2023, al link: www.regioni.it/newsletter/n.4469/del02-03-2023/autonomia-differenziata-emiliano-parere-contrario-al-ddl-calderoli-25341/.

⁶⁰ Sul punto si v. G. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023.

⁶¹ Art. 1, co. 791, l. n. 197/2022.

territoriali nel godimento delle prestazioni» entro un termine che potrebbe andare dai 12 mesi ai 3 anni⁶².

Nello specifico, viene istituita una «Cabina di regia» che in qualche misura rievoca la *governance* del PNRR: essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, eventualmente sostituito dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, alla quale partecipano i Ministri competenti, specie quelli coinvolti nell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.⁶³, e altri esponenti rappresentativi degli Enti territoriali⁶⁴.

La Cabina di regia dovrà quindi determinare i LEP, in un procedimento che si articola in tre fasi. Nella prima fase – che deve concludersi entro giugno 2023 – la Cabina opererà una ricognizione della normativa, delle funzioni e della spesa storica relativa alle materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost. Nella seconda fase, entra in gioco la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, la quale utilizzerà le ricognizioni di cui alla fase precedente per formulare delle «ipotesi tecniche» di costi e fabbisogni standard, nei limiti però delle risorse già stanziare a legislazione vigente. Infine, nella terza fase, sulla base delle ipotesi della Commissione tecnica, la Cabina di regia dovrà elaborare degli schemi di d.P.C.M. entro i successivi sei mesi dalla chiusura dell'attività di ricognizione svolta nella prima fase. Tali schemi di decreto saranno poi approvati con deliberazione del Consiglio dei ministri (pur non essendo regolamenti), previa acquisizione dell'intesa in Conferenza unificata⁶⁵. Invero, qualora la Cabina di regia non riuscisse a determinare i LEP entro tali termini, si procede alla nomina di un Commissario *ad acta* – il quale però, ovviamente, non potrà sostituirsi anche alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, in caso di suoi ritardi⁶⁶.

Tale impianto normativo presenta numerose criticità, che riguardano sia i contenuti che il procedimento per la formazione dei LEP.

Quanto ai contenuti, in primo luogo non convince la nozione dei livelli essenziali delle prestazioni adoperata dal legislatore, ancorché questa sia stata mutuata dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁷. Infatti, i livelli essenziali non corrispondono alla «soglia di spesa costituzionalmente necessaria» per l'erogazione delle prestazioni (definizione che più propriamente si addice ai fabbisogni standard): i LEP dovrebbero consistere nelle *concrete prestazioni* che devono essere erogate su tutto il territorio nazionale in condizioni di eguaglianza.

⁶² In questo senso, la legge di bilancio ha autorizzato stanziamenti di spesa fino al 2025, cfr. art. 1, co. 798, l. n. 197/2022. Sul punto, si v. anche M. ESPOSITO, *I tempi dell'autonomia differenziata: ventuno mesi per il Sì allo spacca-Italia*, in *Il Mattino*, 3 gennaio 2023.

⁶³ Ci si riferisce al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, al Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, al Ministro dell'economia e delle finanze, oltre ovviamente al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie. Per quanto riguarda invece i Ministri coinvolti nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, la loro individuazione potrebbe non essere automatica, e dunque non è un caso che la stessa legge di bilancio non li individui *ex ante*, in quanto non tutte le Regioni hanno già formalizzato le loro richieste in tema di differenziazione: art. 1, co. 792, l. n. 197/2022.

⁶⁴ Si tratta del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del presidente dell'Unione delle province d'Italia e del presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati: cfr. art. 1, co. 792, l. n. 197/2022.

⁶⁵ Sul carattere debole o forte dell'intesa, si v.: G. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP*, cit.

⁶⁶ Art. 1, c. 797, l. n. 197/2022.

⁶⁷ Corte cost. sent. 220/2021.

Pertanto, l'obbligo gravante in capo allo Stato non è esclusivamente quello di reperire le risorse per le Autonomie, ma bisogna anche accertarsi che le risorse stanziare si tramutino in servizi reali per la persona, livellando in questo modo i divari. Per far ciò, lo Stato dovrebbe intervenire valorizzando il principio di «sussidiarietà positiva»⁶⁸, che consiste nel mettere le Autonomie nella condizione di poter erogare le prestazioni di loro competenza, non soltanto attraverso la logica delle risorse, ma eventualmente esercitando anche i poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. Dunque, per la garanzia dei LEP occorrerebbe predisporre soprattutto un sistema di monitoraggio delle prestazioni erogate⁶⁹, rispetto al quale nei commi della legge di bilancio non vi è traccia.

Quanto al procedimento, si deve evidenziare una completa marginalizzazione del Parlamento, con una conseguente violazione della riserva di legge posta dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.⁷⁰. A voler prendere sul serio quanto scritto nella legge di bilancio, il Governo starebbe prefigurando la completa riforma dello stato sociale e dell'effettività dei diritti fondamentali, previa adozione di un atto amministrativo generale, sotto la responsabilità esclusiva del Presidente del Consiglio di Ministri, frutto di una valutazione tecnica, senza alcun coinvolgimento dell'organo deputato alla rappresentanza generale⁷¹.

Tuttavia, tale rischio è meramente ipotetico, in quanto il processo qui descritto non potrà che risolversi in una mera riorganizzazione della spesa storica, posto che non sono state stanziare risorse per colmare le voragini dei divari territoriali. Inoltre, come puntualmente rilevato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, la pseudo-determinazione dei LEP nei soli settori interessati dall'autonomia differenziata relega di fatto l'eguaglianza a una posizione ancillare, di mera strumentalità rispetto alle richieste di differenziazione⁷².

In ultimo, il punto più oscuro e incerto di tutto il procedimento riguarda il metodo di individuazione concreta dei LEP. Infatti, nulla dice la legge su quali siano gli ambiti delle materie coinvolti nella loro determinazione, su quali siano le soglie quantitative minime alle quali il Governo dovrebbe attenersi⁷³, o quali siano i criteri e le procedure per il loro eventuale aggiornamento⁷⁴.

⁶⁸ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in Enciclopedia giuridica "Treccani", Volume XII (aggiornamento), Roma, 2004.

⁶⁹ Si veda a tale riguardo: R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, Testo della lezione svolta al Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi» - Corso di Diritto Regionale, 6 marzo 2019, spec. 7.

⁷⁰ V. nota 40, *supra*.

⁷¹ In questi termini si è espresso il Prof. GAETANO AZZARITI nel suo *Intervento* al Convegno *Tra autonomia differenziata e presidenzialismo*, organizzato dalla CGIL il 20 gennaio 2023.

⁷² UPB, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, 2022, 98. Sul rapporto tra regionalismo differenziato e LEP: A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 2021, 321 ss.

⁷³ M. VILLONE, *La tua firma per fermare l'Autonomia differenziata*, in *Quotidianosanita.it*, 12 gennaio 2023. Un piccolo (e insufficiente) passo verso il recupero di un minimo grado di centralità parlamentare è tuttavia contenuto nell'art. 3 del ddl Calderoli, il quale prevede che le Camere debbano rendere un parere sullo schema di d.P.C.M. entro 45 giorni. Si prevede poi che gli ambiti di materia entro i quali debbano essere definiti i LEP debbano essere stabiliti con legge (e non con d.P.C.M.). A tale riguardo, bisognerà attendere la fase parlamentare per verificare se e in che termini questa normativa sarà coordinata con la legge di bilancio.

⁷⁴ Sul punto, G. DE MINICO, *Diritti sociali, l'individuazione tocca al Parlamento*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2023.

5. Il contenuto del ddl Calderoli

Mentre la legge di bilancio si dedica alla definizione dei LEP, il ddl Calderoli si concentra sugli aspetti procedurali per la concessione di ulteriore autonomia ex art. 116, co. 3, Cost. Ne riassumiamo qui il contenuto essenziale, suddividendo la nostra analisi in quattro punti fondamentali: a) la fase di negoziazione dell'intesa, b) il trasferimento delle funzioni e il loro finanziamento, c) la durata dell'intesa e d) il meccanismo di successione delle norme nel tempo.

a) La fase di negoziazione dell'intesa. In riferimento alla negoziazione, l'art. 2 del ddl prevede che l'atto di iniziativa della Regione sia trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali. Quest'ultimo lo dovrà poi trasmettere ai Ministri competenti, i quali avranno trenta giorni per rendere una valutazione, «anche ai fini dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42», vale a dire ai fini dell'attribuzione delle risorse finanziarie. Tuttavia, se i ministeri dovessero tardare nel consegnare siffatta valutazione, il Ministro per gli Affari regionali avvia comunque la trattativa con la Regione, assumendo una sorta di competenza *omnibus*, riferita a tutte le aree di amministrazione coinvolte *ratione materiae* dall'intesa, competenza che a stretto rigore non potrebbe essere riconosciuta nemmeno al Presidente del Consiglio ex art. 95 Cost. In questo modo sembra superarsi perfino la prassi maturata con il Conte I, che aveva comunque visto il coinvolgimento dei ministeri interessati. Inoltre, in questa fase non viene garantita in alcun modo la trasparenza⁷⁵, la cui assenza aveva suscitato le reazioni delle Regioni meridionali durante la XVIII Leg.

Successivamente è previsto che, dopo la conclusione del negoziato tra Ministro per gli Affari regionali e la Regione interessata, lo schema di intesa sia trasmesso alla Conferenza unificata, alla quale sono riconosciuti 30 giorni per l'espressione di un parere. Al termine dei 30 giorni, lo schema deve essere «immediatamente» trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei «competenti organi parlamentari». Questi ultimi si esprimono entro 60 giorni con «atti di indirizzo», pertanto non con emendamenti⁷⁶, udito il Presidente della Giunta regionale.

Tale schema d'intesa viene trasmesso nuovamente al Governo, il quale avvia eventualmente una nuova trattativa con le Regioni sulla base degli «atti di indirizzo» delle Camere e del parere della Conferenza unificata, al termine della quale lo «schema d'intesa definitivo» è trasmesso al Consiglio regionale per l'approvazione.

Dopo l'approvazione consiliare, lo schema d'intesa viene nuovamente trasmesso al Consiglio dei ministri, il quale successivamente delibera «un disegno di legge di approvazione dell'intesa», previa sottoscrizione del Presidente del Consiglio dei ministri. Viene dunque creata con legge ordinaria una nuova categoria di disegni di legge – che, in quanto tale, potrebbe invero non

⁷⁵ Cfr. A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 2.

⁷⁶ Posizione favorita in dottrina da A. D'ATENA, *A proposito*, cit., 323-325. In particolare, l'A. ritiene che non si potrebbe parlare in questa fase di emendamenti in senso tecnico, ma piuttosto di «mancata approvazione con rilievi» (324). Si v. anche: A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019, 15-19; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019, 4.

ricevere l'autorizzazione da parte del Presidente della Repubblica ex art. 87 Cost. – al fine di escludere (illegittimamente) la possibilità per il Parlamento di approvare emendamenti nella successiva fase legislativa.

In tal senso, la scelta circa l'eventuale inemendabilità del disegno di legge che recepisce l'intesa dovrebbe spettare unicamente ai Presidenti di assemblea⁷⁷, ex art. 64 Cost., fatta salva comunque la possibilità per il singolo parlamentare di contestare la decisione presidenziale attraverso il sollevamento di un conflitto di attribuzione contro la Camera di appartenenza, ai sensi della recente giurisprudenza costituzionale⁷⁸.

Alla luce di quanto riportato, appare evidente che vi sia un tentativo da parte del Governo di escludere le "intromissioni" del Parlamento nella fase di negoziazione delle intese. In particolare, non si comprende perché lo schema di intesa non possa in via preventiva essere presentato anche alle Camere piuttosto che al solo Ministro per gli Affari regionali, garantendo in tal modo un minimo di trasparenza quantomeno in relazione ai termini iniziali della trattativa. Inoltre, non si spiega perché lo schema d'intesa preliminare debba essere oggetto di «atti di indirizzo» e non di più semplicemente di emendamenti⁷⁹. A tale riguardo, non potrebbero essere addotte ragioni fondate sul principio di «necessaria bilateralità» delle intese⁸⁰, posto che – come sottolinea lo stesso ddl – non si è ancora in presenza di un'intesa, ma soltanto di uno schema (infatti, non vi è stata l'approvazione consiliare).

Invero, i soli pareri/atti di indirizzo non vincolanti da parte del Parlamento – che per altro andrebbero resi entro tempistiche serratissime – non garantirebbero in alcun modo la centralità delle assemblee elettive, posto che queste verrebbero coinvolte a valle di un'interlocuzione già ampiamente sviluppata⁸¹. In tal modo, tutte le tensioni politiche – comprese quelle interne alla maggioranza – verrebbero scaricate nella fase parlamentare di approvazione dell'intesa. Qui il ddl Calderoli vorrebbe costringere il Parlamento entro l'alternativa del "prendere o lasciare", senza considerare che un eventuale rifiuto secco di tutto il "pacchetto" della differenziazione comporterebbe anche la frustrazione delle aspettative delle Regioni, le quali sarebbero state inutilmente impegnate dal Governo per anni in un lento e laborioso procedimento.

b) Il trasferimento delle funzioni e il relativo finanziamento. L'art. 4 del ddl prevede che, negli ambiti in cui dovranno essere definiti i LEP ai sensi dell'art. 1, co. 791 ss. della l. n. 197/2022 (qualunque essi siano), il trasferimento delle funzioni possa avvenire solo a seguito

⁷⁷ S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare*, cit., 11.

⁷⁸ C. Cost., ordinanza n. 17/2019. Sul punto, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 100-103. Posizione che, tuttavia, secondo A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo*, cit., 331, sarebbe essere stata parzialmente rivista nell'ordinanza n. 60/2020. Invece, per quanto riguarda la possibilità di porre la questione fiducia sul ddl di approvazione delle intese, questa viene esclusa da M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 33-34, il quale – tra le altre cose – sottolinea il paradosso dell'approvazione della questione fiducia a maggioranza semplice, la quale comporterebbe, d'un lato, la riconferma della fiducia al Governo, ma, dall'altro lato, la non approvazione della legge di differenziazione per il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta. Contra A. RUGGERI, *La "specializzazione" della autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, n. 3/2019, 609.

⁷⁹ In O. CHESSA, *Sui profili procedurali*, cit., 10, si ritiene che in ogni caso l'attività emendativa dei parlamentari non potrebbe essere validamente impedita anche nella successiva fase di approvazione delle intese definitive.

⁸⁰ M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo differenziato*, cit., 143.

⁸¹ A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019*, cit., 4.

della loro determinazione. Inoltre, se per la garanzia dei LEP fossero necessarie delle risorse finanziarie, si potrebbe procedere alla devoluzione differenziata solo dopo l'adozione dei necessari «provvedimenti legislativi».

A tale riguardo, appare singolare che il Parlamento sia escluso nella fase di determinazione dei LEP, ma che debba comunque intervenire *qualora* fossero necessari degli stanziamenti per la loro erogazione⁸², quasi come se le Camere fossero alle dipendenze nemmeno del Governo, ma della Cabina di regia (o del Commissario *ad acta*). In secondo luogo, bisogna apprezzare una sensibile differenza di trattamento tra il finanziamento dei livelli essenziali e quello delle funzioni trasferite alle Regioni differenziate. Infatti, i primi necessiteranno della continua costituzione di appositi fondi nelle leggi di bilancio (con una logica improntata ai meccanismi della finanza derivata, incompatibile con i dettami dell'art. 119 Cost.), mentre le seconde potranno far riferimento al gettito fiscale riferito al territorio regionale, garantendo quindi un regime di stabilità assoluta: è scomparsa infatti la clausola presente nella bozza Boccia, in ragione della quale le Regioni differenziate potevano essere chiamate a contribuire alle spese dello Stato in situazioni eccezionali⁸³.

Ma ciò che genera maggiori perplessità è che viene sottratto alla legge di differenziazione anche la possibilità di individuare concretamente il *quantum* delle risorse che dovranno essere attribuite alle Regioni differenziate, posto che – in linea con quanto previsto dall'art. 5 delle bozze d'intesa del Conte I – tale attività è stata deferita a una Commissione paritetica Stato-Regione, composta dal Ministro per gli Affari regionali, da rappresentanti del MEF e di ciascuna delle amministrazioni statali e regionali coinvolte.

Questa soluzione del ddl Calderoli sembrerebbe emulare quanto di regola viene previsto per l'attuazione degli Statuti delle Regioni speciali. Tuttavia, come prontamente rilevato dalla dottrina, non è possibile operare nessun parallelismo tra i due procedimenti⁸⁴. In primo luogo, perché le commissioni previste dagli Statuti speciali sono funzionali all'attuazione di una fonte di rango costituzionale (quale lo Statuto); invece, l'art. 116, co. 3 Cost. punta alla deroga della Costituzione. In secondo luogo, perché nell'ambito dell'attuazione degli Statuti speciali viene riconosciuto alle commissioni paritetiche esclusivamente un ruolo consultivo e non deliberativo, ai fini dell'emanazione di decreti legislativi d'attuazione: questi ultimi sono fonti normative *sui generis*, di rango primario, che trovano legittimazione in norme di carattere costituzionale, quali gli Statuti speciali. In terzo luogo, perché l'art. 116, co. 3, Cost. pone una riserva di legge assoluta, e pertanto non dovrebbe essere consentito il rinvio ad altra fonte all'infuori dalla legge stessa⁸⁵.

⁸² Sul punto si v. la nota 73, *supra*.

⁸³ Per altro duramente criticata in A. GIOVANARDI e D. STEVANATO, *Autonomia*, cit., 233. A ciò va aggiunto che l'art. 7, co. 5, del ddl affida alla Commissione paritetica (di cui *infra* nel testo) il monitoraggio sull'adeguatezza dei fondi per le regioni differenziate, con la possibilità quindi che il gettito fiscale per le Regioni differenziate sia agevolmente integrato; mentre, nulla si dispone sul destino dell'extra-gettito.

⁸⁴ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": alleggerimento verso l'eversione*, in *Forum Costituzionale*, 16 marzo 2019, 2-3. S. PARISI, *Indipendenza*, cit., 288.

⁸⁵ In questi termini, A. D'ATENA, *A proposito*, cit., 326-327. Ma anche: R. LOUVIN, *Un bilateralismo improbabile*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2019, 4-8.

In tal senso, vi è il concreto rischio che il Parlamento approvi una scatola vuota, dato che non sarebbe possibile conoscere *ex ante* le risorse attribuite alle Regioni differenziate⁸⁶. E rispetto a tali attribuzioni, il Parlamento non potrebbe fare alcun passo indietro, dato che l'autonomia differenziata non potrebbe essere messa in discussione senza il consenso della Regione interessata. Infatti, l'art. 7 del ddl Calderoli riconosce allo Stato il diritto di assumere l'iniziativa per la revisione dell'intesa nelle sole forme di cui all'art. 2 del medesimo disegno di legge, il quale relega il Parlamento a una funzione perlopiù consultiva del Governo.

c) La durata dell'intesa. L'art. 7 stabilisce che l'intesa deve avere durata inferiore a 10 anni e che questa si intende rinnovata qualora lo Stato o la Regione non assumano un'iniziativa in tal senso «almeno dodici mesi prima della scadenza». Invero, tale disposizione potrebbe porre dei problemi pratici molto rilevanti. Innanzitutto, non è specificato con quali forme lo Stato dovrebbe assumere l'iniziativa. In secondo luogo, non viene specificato il *dies a quo* della dichiarazione di recesso: potrebbe per esempio il Governo “prenotare” il recesso dopo appena uno o due anni dall'approvazione dell'intesa con legge? Potrebbe poi revocare la “prenotazione” del recesso? In terzo luogo, non appare chiaro perché mai lo Stato e la Regione, di comune accordo, non possano pervenire alla risoluzione, anche *pro parte*, dell'intesa in assenza di “prenotazione”. Sembrerebbe, pertanto, che tale procedura sia volta a blindare ulteriormente la posizione della Regione differenziata, anche se a tal fine sarebbe stato sufficiente il solo disposto dell'art. 116, co. 3, Cost., il quale prevede l'*iniziativa regionale* anche per il procedimento *a contrario*⁸⁷. Quest'ultimo punto costituisce probabilmente uno dei passaggi più critici dell'art. 116: in qualche modo, sembrerebbe che perfino il ddl Calderoli cerchi di attenuare la rigidità dell'impostazione costituzionale. In questo senso, forse, potrebbe essere letto l'inciso di cui all'art. 7, co. 1, del ddl, nella parte in cui stabilisce che «[l'] intesa può prevedere inoltre i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono *chiedere* la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere». Si tratta invero di una disposizione assai criptica, dato che non appare chiaro in cosa dovrebbe consistere la *richiesta* di cessazione dell'efficacia dell'intesa. Non si comprende cioè se debba ritenersi che la mera *richiesta* di recesso da parte dello Stato (o perfino della Regione!) debba essere approvata a maggioranza assoluta delle Camere, oppure se si stia autorizzando l'inserimento all'interno delle intese di ipotesi di recesso unilaterale da parte dello Stato o della Regione che vadano approvate a maggioranza assoluta dalle Camere (che quindi sarebbero realmente unilaterali solo per lo Stato). In ogni caso, questa parte del ddl Calderoli sembrerebbe porsi in contrasto con la lettera dell'art. 116, co. 3, Cost. Quest'ultimo potrebbe essere suscettibile solo di revisione costituzionale *ex art.* 138, oppure – più probabilmente – di una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte: appare infatti eccessivo sottrarre allo Stato perfino l'iniziativa per il recesso dall'intesa.

⁸⁶ CORTE DEI CONTI, *Gestione delle risorse nel periodo 2013 – 2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione*, Deliberazione 29 marzo 2022 n. 4/2022/G, spec. 43-83; G. TRIA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 18 aprile 2019; M.C. GUERRA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 3 luglio 2019.

⁸⁷ Cfr. O. CHESSA, *Sui profili procedurali*, cit., 6.

d) Il meccanismo di successione delle norme nel tempo. A tale riguardo, viene previsto che «ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie [...] oggetto di intesa [...] continuino ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa». Invero, tale norma sembra foriera di spiacevoli equivoci, in quanto non appare chiaro se l'intesa debba indicare le disposizioni specifiche che si intendono abrogate (o forse solo "sospese"⁸⁸) fin tanto che non sia intervenuta una disposizione regionale (quindi non necessariamente una legge); oppure se l'intesa possa individuare tali «casi» in termini più generali. Ad ogni modo, sarebbe opportuno che la legge di differenziazione stessa si occupasse *ex ante* di individuare le disposizioni statali che devono intendersi abrogate – pur essendo consci che si tratta di un'operazione non sempre agevole.

6. Alcune conclusioni

La legge quadro, immaginata dalla dottrina per riempire gli spazi lasciati bianchi dalle norme costituzionali, ha finito per diventare uno strumento – operante più sul piano politico che giuridico – volto a inquadrare il processo di differenziazione entro coordinate compatibili con i principi costituzionali. Per realizzare concretamente questo obiettivo, la legge quadro dovrebbe garantire innanzitutto la trasparenza del procedimento verso l'opinione pubblica, il Parlamento e la comunità degli studiosi. Dovrebbe poi attenersi al *riconoscimento* della centralità parlamentare⁸⁹, garantire la coesione territoriale e assicurare la razionalità (ancor prima che l'opportunità politica) della devoluzione differenziata.

Rispetto a ognuno di questi punti, il ddl Calderoli manifesta gravi carenze.

Quanto alla trasparenza, di essa non vi è semplicemente alcuna traccia. È da rilevare che se il ddl Calderoli fosse entrato in vigore già prima del Conte I, nulla sarebbe andato diversamente rispetto a quanto sopra riportato. Anzi, l'intento prioritario del ddl sembra proprio quello di portare rapidamente a compimento quanto cominciato col Governo verde-giallo⁹⁰.

Appare in generale evidente una completa marginalizzazione del Parlamento, il quale è tenuto fuori sia dalla fase di negoziazione delle intese sia in quella della definizione dei presupposti delle stesse, vale a dire dei livelli essenziali delle prestazioni. In tal senso, sia la determinazione dell'*an* che del *quantum* dei LEP è stata totalmente demandata allo stesso soggetto costituzionale – il Governo – che è contemporaneamente coinvolto, su un tavolo di negoziato parallelo, nella conclusione delle intese. Pertanto, l'Esecutivo potrebbe a sua discrezione restringere l'ambito di operatività dei LEP, ogni qualvolta la definizione di questi si

⁸⁸ Diffusamente sul punto: A. BONOMI, *Il "fenomeno" della cessazione di efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 247-259.

⁸⁹ Sul punto si v. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 13.

⁹⁰ In tal senso, l'art. 10, co. 1, del ddl Calderoli: «L'esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

rivelasse troppo complessa, comportando quindi un rallentamento della dislocazione differenziata delle competenze.

Sotto questo aspetto, si è affermato in dottrina che il ddl Calderoli starebbe facendo slittare la nostra forma di governo verso un sistema presidenziale, attribuendo di fatto al *Premier* e a un suo Ministro una centralità decisionale, che a stretto rigore gli artt. 92-95 Cost. non riconoscerebbe loro⁹¹. Tuttavia, a nostro avviso, lo schema Calderoli non potrebbe essere efficacemente inquadrato nemmeno nella forma di governo presidenziale (almeno in una di quella degli ordinamenti democratici), posto che non viene istituito un reale sistema di pesi e contrappesi: l'unica priorità sembra piuttosto quella di conseguire il regionalismo differenziato nel minor tempo possibile.

Invero, anche la scelta di incentrare tutto il sistema perequativo sui LEP andrebbe riconsiderata, poiché questi non potrebbero temperare in alcun modo le distorsioni che deriverebbero dall'approvazione di un sistema di finanziamento dell'autonomia differenziata con effetti anti-perequativi⁹². Infatti, i LEP hanno dato pessima prova di sé in tutti gli ambiti nei quali questi sono fin ora intervenuti⁹³: basti pensare al settore sanitario, dove la fissazione dei LEA – anche senza regionalismo differenziato – non ha ridotto il divario, ma ha consentito che questo aumentasse⁹⁴. Non basta pertanto prevedere dei singoli interventi normativi per il ricucimento dei divari: occorrerebbe piuttosto avviare un generale percorso di convergenza territoriale, il quale non è stato introdotto nemmeno dal PNRR⁹⁵.

Nel ddl Calderoli, poi, ci sono anche altri grandi assenti. Non vi è traccia della fissazione di un metodo che garantisca un minimo di razionalità nella devoluzione delle funzioni, alternativo allo «shopping nel supermercato delle competenze»⁹⁶ che nella XVIII Leg. aveva portato il Governo a negoziare delle «intese-monstruum»⁹⁷. Quale senso avrebbe riconoscere ad alcune Regioni più autonomia in materie quali «ordinamento della comunicazione», «ricerca scientifica e tecnologica», «alimentazione» se attualmente la legislazione regionale non ha consumato nemmeno i margini di discrezionalità che sono loro attribuiti?⁹⁸ In quali termini le Regioni potrebbero ottenere ulteriore autonomia in materie come «porti e aeroporti», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» se questi ambiti sono di fatto attratti pedissequamente in sussidiarietà, per via della loro chiara dimensione nazionale (o addirittura

⁹¹ G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli*, cit.

⁹² M. VILLONE, *Autonomia differenziata, tra miseria e nobiltà politica*, in *Repubblica Napoli*, 28 agosto 2019, il quale rileva che il LEP d'un lato indica la misura dell'eguaglianza prescritta, dall'altro lato quella della diseguaglianza consentita.

⁹³ C. BUZZACCHI, *Se questo è regionalismo*, in *La Costituzione.info*, 6 febbraio 2023.

⁹⁴ C. SAGONE, *Criticità, divari territoriali e pandemia: quali prospettive future per il Sistema sanitario italiano?*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2022, 30.

⁹⁵ Cfr. A. GIANNOLA, *PNRR. Istruzioni per l'uso*, in B. CARAVITA e L. BIANCHI (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 23-30.

⁹⁶ La citazione è tratta da: M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, cit., 68.

⁹⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 31.

⁹⁸ Ciò sembra essere stato riconosciuto anche dal Sottosegretario G. BRESSA in *Audizione*, cit.: «Ci sono materie di legislazione concorrente, come l'alimentazione e l'ordinamento sportivo, che astrattamente possono essere oggetto di una maggiore autonomia e competenza, ma che praticamente fanno fatica a trasformarsi in qualcosa di sensato».

sovranazionale)?⁹⁹ Ciò è avvenuto in primo luogo perché non vi è norma che obblighi le Regioni a motivare o a manifestare, anche in termini minimi, la logica con la quale hanno richiesto delle competenze piuttosto che altre.

A tale riguardo, la dottrina ha pure suggerito qualche soluzione. Il riferimento va alla tecnica dell'analisi delle funzioni¹⁰⁰, attraverso la quale dovrebbero essere comparate le economie di scala con quelle di scopo, procedendo a devoluzione solo nel caso in cui le seconde siano superiori alle prime. Deve rimanere fermo però che le competenze attinenti agli interessi unitari infrazionabili – come le norme generali sull'istruzione¹⁰¹ – debbano essere saldamente trattenute in capo allo Stato¹⁰². E per quanto riguarda le competenze legislative, le Regioni dovrebbero comunque precisare *ex ante* quali politiche pubbliche intendano realizzare con esse¹⁰³, posto che la loro devoluzione non potrebbe giustificarsi in ragione di una presunta maggiore capacità gestionale degli Enti territoriali minori¹⁰⁴. Ciò non toglie però che il regionalismo differenziato richieda cautela: si dovrebbe procedere con un approccio improntato alla progressività, alla gradualità, alla sperimentaltà¹⁰⁵ della devoluzione asimmetrica, avendo sempre cura di garantire l'equilibrio complessivo del sistema Stato-Regioni.

In definitiva, lo strumento della legge quadro dovrebbe dare maggiore certezza del diritto, tanto nella fase negoziale, quanto in quella implementativa dell'autonomia differenziata. Tuttavia, ritenevamo preferibile procedere nell'incertezza del rispetto della Costituzione, piuttosto che nella sicurezza della sua violazione.

⁹⁹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 678-679. Ma anche: J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2020, 12-17.

¹⁰⁰ Sul punto: S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi*, cit., 191-195.

¹⁰¹ A. LUCARELLI, *Audizione*, cit.

¹⁰² S. PARISI, *Indipendenza*, cit., 293-294.

¹⁰³ R. BIN, *Le materie*, cit., 10-11. Di contro, sottolinea tuttavia A. LUCARELLI, *Audizione*, cit., che la devoluzione dovrebbe in ogni caso riguardare prevalentemente funzioni amministrative.

¹⁰⁴ In questi termini: O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato*, cit., par. 7. Ma anche: A. D'ATENA, *The financial autonomy*, cit., 10-12.

¹⁰⁵ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 283. Ma anche: Confindustria, *Iniziative regionali per l'autonomia differenziata ex articolo 116 della Costituzione*, luglio 2019, 7.