

GIOVANNI TARLI BARBIERI*

Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l’attuazione dell’autonomia differenziata ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost.**

ABSTRACT (EN): The paper deals with some of the most relevant issues concerning the legislative bill A.S. no. 615, approved by the Italian Senate in January 2024: among these, the role of Parliament in the approval procedure of the agreements, the procedure for defining the LEP, the content of the "further forms and special conditions of autonomy", the duration and revocability of the agreements, the financial profiles of differentiated autonomy, and the applicability of art. 116, paragraph 3, Const. to Regions with special statutes.

ABSTRACT (IT): Il lavoro affronta alcune delle più rilevanti problematiche relative al d.d.l. A.S. n. 615, approvato dal Senato nel gennaio 2024: tra queste, il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle intese, la procedura di definizione dei LEP, il contenuto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», la durata e revocabilità delle intese, i profili finanziari dell’autonomia differenziata, l’applicabilità dell’art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale.

SOMMARIO: 1. Introduzione: l’autonomia differenziata nel quadro dell’inattuazione del Titolo V della Costituzione (e non solo). – 2. La questione della necessità di una legge di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. – 3. I contenuti dell’art. 2 del d.d.l. n. 615 e, in particolare, il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle intese. – 4. La vexata quaestio dell’individuazione dei LEP. – 5. L’ambiguo ruolo dei d.P.C.M. nell’art. 5 del d.d.l. – 6. Il contenuto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all’art. 116, comma 3, Cost. – 7. Le problematiche relative alla durata e revocabilità delle intese. – 8. I profili finanziari dell’autonomia differenziata (cenni). – 9. L’art. 11 del d.d.l. n. 615: in particolare il problema dell’applicabilità dell’art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale.

1. Introduzione: l’autonomia differenziata nel quadro dell’inattuazione del Titolo V della Costituzione (e non solo)

Non è facile approcciarsi al tema dell’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. alla luce di un dibattito che vede una polarizzazione di posizioni, tra quanti ritengono che l’autonomia differenziata costituisca un’occasione preziosa (forse, l’ultima) per il rilancio delle Regioni¹ e

* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Firenze.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Così, ad esempio, M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, 2019; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 686.

quanti, al contrario, prefigurano rischi per l'unità della Repubblica o, quantomeno, un'accentuazione dei divari territoriali e di una "secessione dei ricchi"².

Questa contrapposizione rischia di lasciare sullo sfondo alcuni fattori che invece assumono un rilievo non trascurabile di fronte alla prospettiva della differenziazione: tra questi, l'ancora incompleta attuazione del Titolo V che «rende la prospettiva della "differenziazione" assai più complessa e impervia di quanto non lo sarebbe se un simile modello fosse disponibile»³, una condizione ancora precaria dei conti pubblici, un *trend* legislativo ancora connotato da una *ratio* centralistica e, non da ultimo, i possibili dissensi politici, anche e soprattutto all'interno della maggioranza, sui contenuti e i limiti dell'autonomia differenziata.

Un'ulteriore ipotesi attiene al deludente rendimento istituzionale delle Regioni che, pur senza sottovalutare alcune differenze tra esse, non hanno esercitato al meglio la loro autonomia (a cominciare da quella legislativa), preferendo arroccarsi in una dinamica di rapporti con lo Stato ora di sterile contrapposizione, ora di colpevole acquiescenza se non di vera e propria abdicazione⁴.

Si può quindi affermare che il regionalismo italiano è ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale e solo tenendo conto di questa considerazione si può concludere che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. costituisce «una riforma utile, anzi strategica, se non disgiunta, tuttavia, da un ripensamento, un riassetto e un rilancio dell'intera riforma regionale rimasta per quasi vent'anni in stand by»⁵.

Peraltro, l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., è destinata a innescare un percorso riformatore con rilevanti implicazioni sul piano istituzionale innanzitutto a livello statale.

Non si può infatti sottovalutare l'impatto di un futuro assetto territoriale assai più complesso perché fondato su cinque Regioni a statuto speciale, un certo numero di Regioni "specializzate" (per di più assai importanti) e altre Regioni a statuto ordinario. Sarebbe allora fondamentale aprire una riflessione su una riforma organica delle amministrazioni centrali, viste le esigenze poste da un futuro assetto basato su «modularità e interlocuzioni differenziate»⁶.

Le ricadute di un assetto fondato sul regionalismo differenziato appaiono evidenti anche sul piano della produzione normativa. Il pensiero corre in primo luogo alle conseguenze dell'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sul procedimento legislativo statale e sulla potestà normativa del Governo, che dovrebbe tenere conto di una "geometria variabile" di competenze regionali, potenzialmente assai complessa (vertendo su

² Cfr., per tutti, G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; ID., *Contro la secessione dei ricchi*, Laterza, Roma-Bari, 2023; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

³ Cfr. già M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 147.

⁴ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Il finanziamento delle Regioni ordinarie*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di regionalismo asimmetrico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 321 ss.

⁵ F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid rassegna*, n. 6/2019 (www.astrid-online.it), p. 28.

⁶ M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, n. 10/2019 (www.astrid-online.it), p. 5.

materie o ambiti diversi) e foriera di una possibile, ulteriore espansione del contenzioso costituzionale⁷.

2. La questione della necessità di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

Si è molto discusso dell'opportunità di una legge ordinaria attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. Come è noto, le opinioni in dottrina sono diverse⁸.

Certo, a rileggere il "precedente" costituito dallo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi, si possono ricavare argomenti a favore di questa possibilità⁹, e, d'altra parte, i contenuti dell'art. 1, comma 571, della l. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014)¹⁰, impropriamente surrogatori di tale legge, appaiono di scarsa utilità.

Nella relazione alla proposta di legge "Calderoli" si legge che «la soluzione di una legge generale di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere»¹¹. Si tratta di argomenti in linea con i contenuti della relazione della Commissione Caravita, istituita nella XVII legislatura¹² e con la Corte dei conti che in un'audizione presso la Commissione stessa nel giugno 2021 affermava che «la "legge quadro", nel regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, deve esprimere una disciplina generale che dovrebbe essere in grado di tracciare un percorso condiviso per le stesse intese e potrebbe anche fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area della devoluzione delle materie. In questa prospettiva, la legge quadro potrebbe atteggiarsi come legge recante i

⁷ Opportunamente ci si è chiesti come possa funzionare un sistema in cui le leggi cornice varrebbero solo per alcune Regioni, con il rischio che le nuove competenze acquisite dalle altre Regioni finiscano per essere condannate a un *down-grading*, come avvenuto per le competenze delle Regioni a statuto speciale: S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 149.

⁸ 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 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁹ In effetti la relazione illustrativa allo schema di 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.

¹⁰ 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».

¹¹ Senato della Repubblica, XIX legislatura, Disegno di legge n. 615, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», *Relazione*, p. 4.

¹² Il testo della *Relazione del Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato* è pubblicato in www.affariregionali.it, pp. 2-3.

principi generali in materia di intese ex art. 116, terzo comma, Cost. [...] anche al fine di promuoverne la funzione nomofilattica»¹³.

Per le stesse ragioni l'approvazione di una legge quadro è stata auspicata anche dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione¹⁴ e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che in un documento dell'ottobre 2018 già affermava «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»¹⁵.

Si può aggiungere anche l'esigenza di impedire che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa «ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica»¹⁶.

Certo, come affermato nella relazione della Commissione Caravita e nel testo dell'audizione della Corte dei conti sopra richiamata, l'intervento del legislatore in materia non può prescindere dal fatto che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. prelude all'adozione di una fonte rinforzata, che non dovrebbe consentire a una legge ordinaria di individuare profili relativi all'iter di approvazione della legge di approvazione delle intese ex art. 116, comma 3, Cost.

Inoltre, occorre tenere conto della riserva ai regolamenti parlamentari della disciplina del procedimento legislativo¹⁷. Da questo punto di vista colpisce l'assenza di disposizioni recanti la disciplina dell'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost. nei regolamenti parlamentari, nonostante le recenti revisioni del 2017 e del 2022.

Così, se è indubbio che la legge quadro può, in linea di principio, ospitare contenuti allo scopo di colmare le lacune della disposizione costituzionale, è quantomeno dubbio che possa porre principi vincolanti i contenuti dell'intesa; tali principi, al più, potranno costituire punti di riferimento per il Governo, ma non tali da viziare l'intesa e la legge di recepimento della stessa¹⁸.

¹³ Corte dei conti, sezione delle autonomie, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata*, 4 giugno 2021, in www.corteconti.it, p. 8.

¹⁴ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Documento conclusivo approvato, 12 luglio 2022, pp. 179 ss.

¹⁵ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo (18/128/CR5b/C1)*, in www.regioni.it, p. 2.

¹⁶ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in www.federalismi.it, 2020, n. 5, pp. 84-85; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, 2019, n. 4, p. 264.

¹⁷ Da ultimo, Corte cost., sent. 237/2022 ha qualificato come indefettibile tale riserva.

¹⁸ Non si condivide la tesi dell'incostituzionalità della legge quadro in questa parte: così, invece, A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in www.rivistaaic.it, 2020, n. 4, pp. 330 ss.; secondo O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2023 (www.astrid-online.it), una legge di attuazione sarebbe inutile o incostituzionale.

3. I contenuti dell'art. 2 del d.d.l. n. 615 e, in particolare, il ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle intese

Le considerazioni che precedono consentono ora di poter svolgere alcuni rilievi relativi al d.d.l. A.S. n. 615. Il testo, salvo quanto si dirà più oltre, è andato incontro a un'attività emendativa presso la 1° Commissione permanente del Senato sulla quale, salvo eccezioni, si deve esprimere una valutazione positiva, avendo contribuito a esplicitare meglio alcuni contenuti e a dipanare ambiguità presenti nel testo del disegno di legge originario.

Venendo ora ad alcune considerazioni sul disegno di legge, con riferimento all'art. 1, comma 1, colpisce innanzitutto il sovrabbondante ricorso a principi e finalità, in larga misura già desumibili dal dettato costituzionale (si pensi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 o al rispetto «dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia»). L'insieme di queste previsioni appare quindi di limitata utilità.

Nello stesso senso, nel comma 2 appare inutilmente sovrabbondante l'inserimento dell'avverbio «equamente» riferito all'erogazione dei Lep, che nulla aggiunge rispetto a quanto previsto nell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

Sull'art. 2, relativo al procedimento di approvazione delle intese tra lo Stato e la Regione, un primo punto problematico è dato dall'individuazione dell'oggetto intesa in «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni» (art. 2, comma 2).

Il riferimento alle funzioni, derivante da un emendamento approvato nel corso dell'esame presso la 1ª Commissione permanente del Senato, attenua ma non risolve del tutto i dubbi derivanti dal fatto che oggetto dell'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., non sono «materie» bensì «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie» indicate dalla disposizione costituzionale.

Come è stato giustamente evidenziato, la richiesta non può limitarsi a indicare le materie oggetto della richiesta di autonomia differenziata, dovendo invece individuare esattamente le funzioni e i compiti di cui si chiede l'attribuzione; e ciò in quanto oggetto dell'attribuzione sono «specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi compresi tra quelli che, nell'ambito di ciascuna delle materie considerate, tuttora rientrano nella competenza dello Stato ai sensi degli art. 117 e 118 della Costituzione e (per l'art. 118) delle relative leggi di attuazione»¹⁹. E ciò in quanto attraverso l'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. è possibile «rimuovere più o 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»²⁰.

¹⁹ Astrid, paper 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in www.astrid-online.it, p. 14.

²⁰ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, p. 630.

L'altro grande nodo relativo al procedimento di approvazione dei disegni di legge di approvazione delle intese attiene al ruolo del Parlamento che non può essere degradato a una funzione, più o meno automatica, di ratifica di scelte compiute altrove²¹.

La portata potenzialmente decostituzionalizzante della legge di approvazione dell'intesa²², il fatto che il Parlamento si privi 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 Camere²³.

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.

Sul punto, il riferimento nell'art. 2, comma 4, ad atti di indirizzo, che era apparso troppo debole, è stato integrato a seguito dell'approvazione di un emendamento nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato, con la previsione secondo la quale «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata» (comma 5), che sicuramente rafforza l'efficacia delle prerogative parlamentari, in linea con quanto previsto da leggi precedenti²⁴. Rimane un dubbio legato al fatto che la decisione di non conformarsi, in tutto o in parte, agli atti di indirizzo, è rimessa al Presidente del Consiglio, mentre, a parere di chi scrive, sarebbe stato necessario un coinvolgimento del Consiglio dei Ministri che, ai sensi dell'art. 2 della l. 400/1988, in attuazione dell'art. 95, comma 1, Cost., «determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa» e «delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere»²⁵. Anche se il tema non può essere adeguatamente affrontato in questa sede, la

²¹ Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 23 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

²² Stante la deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative: A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, n. 1, p. 64 (cfr. *infra*, par. 6).

²³ Sul punto, da ultimo, Astrid, paper n. 93, cit., pp. 17 ss. Appare quindi del tutto condivisibile il rilievo secondo il quale il regionalismo differenziato «è tutt'altro che un risultato costituzionalmente obbligato; si tratta, piuttosto, di un obiettivo tendenziale, il cui perseguimento non solo è affidato alla capacità delle singole Regioni di concordare con il Governo le forme e le condizioni della differenziazione, ma anche - e soprattutto - è lasciato alla libera dinamica delle forze politiche parlamentari»: M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 156.

²⁴ In questo senso, si può evocare quantomeno il "precedente" costituito dall'art. 2, comma 4, della l. 42/2009 il quale prevedeva l'obbligo per il Governo di rendere comunicazioni alle Camere nel caso in cui non intendesse conformarsi al parere parlamentare.

²⁵ Sul punto, per tutti, G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel Governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, pp. 42 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 149 ss.; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 147 ss.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 74 ss.; S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, pp. 13 ss.; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in *Comm. Cost. - Il Consiglio dei Ministri*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, pp. 124 ss.; M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri)*, in *Diritto amministrativo*, 2016, pp. 253 ss.

disposizione in esame è espressiva di una più generale tendenza²⁶ che vede una “fuga” dal Consiglio dei Ministri, in favore, da una parte, del Presidente del Consiglio²⁷, e, dall’altra, di organi collegiali più ristretti²⁸.

Il disegno di legge non impedisce che le Camere, nella loro autonomia, prima dell’esame e della deliberazione finale in aula, coinvolgano nell’esercizio di un’attività istruttoria tutte le Commissioni competenti per materia e la Commissione bicamerale per le questioni regionali. In tal modo, il Parlamento sarebbe in condizione di valutare compiutamente gli schemi di intesa «evidenziando i singoli elementi di criticità o di difformità rispetto all’indirizzo politico-parlamentare maggioritario, così da orientare in dettaglio ed efficacemente la finale negoziazione delle singole parti dell’intesa che il Governo sarebbe chiamato a realizzare»²⁹.

Un altro aspetto centrale, a proposito dell’art. 2, è dato dalla consultazione degli enti locali nel procedimento di definizione delle intese, dato l’evidente impatto che l’autonomia differenziata può determinare con riferimento alle funzioni loro attribuite.

Sul punto, è previsto un doppio coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regioni: in prima battuta sull’atto di iniziativa deliberato dalla Regione interessata (comma 1); in seconda battuta, in sede di approvazione dello schema di intesa definitivo, a proposito del quale si prevede che la Regione interessata lo approvi «secondo le modalità e le forme stabilite nell’ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali» (comma 5).

Se il primo parere si situa nella fase di avvio della procedura, quando non sono ancora conosciuti gli orientamenti del Governo nazionale, il secondo si situa nella fase terminale,

²⁶ Tale tendenza, quantomeno con riferimento al ruolo del Presidente del Consiglio, non è oggetto di critiche se si accetta la tesi secondo la quale «insistere, pertanto, sulla presunta prevalenza nei rapporti intragovernativi del principio monocratico o di quello della collegialità [...] significa affezionarsi ad una realtà astratta, senza tener conto che in tali rapporti sono immanentemente presenti le regole della politica, il cui esercizio costituisce metodo di soluzione delle eventuali divergenze ed intolleranza alla previsione di strumenti giudici cogenti»: L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale*, Palermo, 8-9.10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, p. 31.

²⁷ Si vedano, per tutti, i diversi contributi contenuti in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio, Roma, 2020 e in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, t. 2, Laterza, Roma-Bari, 2022 e i riferimenti bibliografici ivi riportati. Sul punto, anche e soprattutto il processo di integrazione europea e l’evoluzione politica in atto hanno contribuito a determinare un rafforzamento del Presidente del Consiglio: per tutti, G. AMATO, *Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001*, cit., p. 266.

²⁸ Oltre ai Comitati interministeriali, si pensi alle “cabine di regia” istituite da provvedimenti legislativi recenti: sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 80 ss.

²⁹ Un tale processo, tuttavia, richiede necessariamente, come accennato, interventi correttivi dei regolamenti parlamentari, al momento non in grado di assicurare un adeguato ruolo delle Camere nel procedimento delineato dal disegno di legge Calderoli”: Astrid, paper 93, cit., p. 21. Si è altresì evocata la procedura di approvazione con legge statale degli statuti ordinari prima dell’entrata in vigore della l. cost. 1/1999 che consentì al Parlamento una forte capacità di condizionarne i contenuti: così, ad esempio, 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.

quando i contenuti dell'intesa sono ormai stati definiti e si è in presenza di uno schema di intesa ormai definitivo e quindi in pratica insuscettibile di ulteriori modifiche. Diversamente da quanto previsto nel testo, la consultazione degli enti locali dovrebbe intervenire anche e soprattutto sullo schema di intesa preliminare, mentre quella sullo schema definitivo potrebbe essere prevista solo nel caso di modifiche sostanziali al testo³⁰.

Infine, l'art. 2, comma 4, della proposta "Calderoli" prevede che lo schema di intesa preliminare di cui al comma 3 sia immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Si tratta di una innovazione opportuna, soprattutto alla luce dell'assenza di una Camera delle Regioni³¹ e a maggior ragione ove si considerino gli effetti sistemici che il regionalismo differenziato può produrre sull'assetto istituzionale in generale e sulle altre Regioni.

Ciò detto, nell'art. 2 vi sono ulteriori punti critici.

Così, la previsione in forza della quale il negoziato tra il Governo e la Regione interessata «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», se, da un lato, appare espressiva del rilievo rivestito dalle "materie LEP", dall'altro, sembra ammettere che per le materie "non LEP" vi possa essere anche un negoziato globale; tale eventualità però sembra tradire la *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost., che richiede un confronto specifico e puntuale su ciascun ambito materiale oggetto di possibile attribuzione alla Regione.

Peraltro, l'art. 2 non richiede una puntuale motivazione delle ragioni a sostegno dell'iniziativa regionale. Tale necessità è stata evidenziata tanto dall'Ufficio parlamentare di bilancio quanto dalla Banca d'Italia, sul presupposto della necessità di fornire al Parlamento «informazioni sulle motivazioni sottostanti le richieste regionali e sugli esiti attesi sia per la Regione interessata, in termini di maggiore efficienza ed efficacia che l'autonomia potrebbe garantire alla luce delle proprie specificità, sia per il resto del Paese, considerando, ad esempio, eventuali necessità di riorganizzazione e coordinamento dei servizi statali e le ricadute sugli oneri di adempimento per privati operanti in più regioni»³²; e ciò in quanto «introdurre tali

³⁰ Un ulteriore interrogativo attiene alle modalità di coinvolgimento degli enti locali: 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». Nonostante lo scarso rendimento istituzionale dei CAL, il loro coinvolgimento alla stregua del richiamato parametro costituzionale è da ritenere ineludibile.

³¹ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 17. In questo senso è anche il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell'ottobre 2018, 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» (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni*, cit., p. 2). Ed anche nel più recente documento relativo all'art. 116, comma 3, è ribadito il ruolo fondamentale della concertazione e degli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni (*Articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit.).

³² Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 6 giugno 2023, in www.senato.it, p. 4. Nello stesso senso, Banca d'Italia, *Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"* (memoria presentata alla Commissione permanente del Senato della Repubblica), in www.senato.it, p. 10 e nt. 12.

asimmetrie potrebbe anche comportare delle inefficienze», per cui «un assetto istituzionale estremamente differenziato potrebbe risultare poco trasparente per i cittadini, accrescendo i costi di coordinamento e indebolendo l'*accountability* dei diversi livelli di governo»³³.

A seguito dell'approvazione di un emendamento in seno alla 1^a Commissione permanente del Senato, è previsto che «prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informa le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa» (comma 1).

Si tratta di una previsione sicuramente condivisibile; tuttavia, in relazione all'impatto che l'autonomia differenziata è destinata a produrre nell'ordinamento, sarebbe stato preferibile un coinvolgimento immediato della Conferenza unificata (alla quale, non a caso, è trasmesso il testo dello schema di intesa preliminare, ai sensi dell'art. 2, comma 4) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Sul punto, colpisce il fatto che il testo non menzioni mai questo organo, nonostante che il suo regolamento interno, nelle more dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, attribuisca a esso funzioni di consultazione e di interlocuzione con la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni, della Conferenza delle Regioni, dell'Anci e dell'Upi e dei rappresentanti degli enti territoriali.

Questa lacuna può essere colmata nell'esercizio dell'autonomia spettante alle Camere, cui si richiama il disegno di legge in più disposizioni.

Inoltre, la previsione secondo la quale «ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione», appare insieme insufficiente e ambigua: l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. non sembra riferibile a Regioni in situazioni di gravissima criticità finanziarie (si pensi a quelle soggette alla disciplina dei piani di rientro sanitario o, ancor più, a quelle commissariate); infatti, il riferimento ai principi di cui all'art. 119 Cost., contenuto nell'art. 116, comma 3, porta a ritenere che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» richieste in ambito finanziario debbano essere in armonia con «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; di conseguenza occorre garantire sia che sussista la «copertura» finanziaria delle nuove funzioni, sia che la finanza regionale abbia un bilancio in equilibrio attraverso la predisposizione di coperture adeguate³⁴. In questo senso, la previsione contenuta nel disegno di legge «Calderoli» appare inadeguata e non chiara laddove non si capisce quale sia la latitudine del «tenere conto» del quadro finanziario della Regione.

Un emendamento introdotto nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato ha consentito al Presidente del Consiglio, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali o dei Ministri competenti, di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelle individuate dalla Regione nell'atto di iniziativa.

³³ Banca d'Italia, *Disegno di legge AS 615*, cit., p. 9.

³⁴ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., p. 667. Cfr. anche, per tutti, G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018 - La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, pp. 287 ss.

Sul punto, suscita qualche dubbio il fatto che la disposizione limiti questa possibilità «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie». Al di là dell'ambigua formulazione della disposizione nella parte in cui si riferisce all'«indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie», dall'art. 116, comma 3, Cost. non sembra evincersi un obbligo per il Governo di avviare un negoziato delimitato nel suo perimetro da una iniziativa unilaterale della Regione.

Inoltre, non si può accreditare la tesi che considera le materie “tutte eguali” quando invece, come è noto, lo spessore degli interessi unitari per alcune di esse è particolarmente intenso. Non a caso, il gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato istituito nel 2021 e coordinato da Beniamino Caravita, nella relazione conclusiva riteneva opportuno espungere dall'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia la materia dell'istruzione («il cui trasferimento porrebbe problemi politici, sindacali, finanziari, tributari quasi insormontabili, con un quasi sicuro aumento dei costi di sistema sia per le Regioni destinatarie del trasferimento, sia per lo Stato»)³⁵.

Ovviamente, dell'eventuale rifiuto di avviare trattative con riferimento a un determinato ambito materiale il Governo potrebbe essere chiamato a rispondere dinanzi alle Camere con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare³⁶.

4. La *vexata quaestio* dell'individuazione dei LEP

L'art. 3 è andato incontro a una significativa attività emendativa in seno alla 1^o Commissione permanente del Senato. In particolare, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è stata demandata a decreti legislativi, anziché a decreti del Presidente del Consiglio, come nel testo originario del disegno di legge. I decreti legislativi sono adottati previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari³⁷.

Si tratta di una innovazione condivisibile, poiché la giurisprudenza costituzionale, fino dalla sent. 88/2003 ha precisato che i LEP debbano essere determinati, almeno nelle linee generali, con una fonte legislativa «che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei

³⁵ *Relazione del Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato*, cit., p. 19.

³⁶ Così, con riferimento alle trattative riferite alla stipulazione delle intese con le confessioni acattoliche, Corte cost., sent. 52/2016, *considerato in diritto*, n. 5.2.

³⁷ Si tratta di un parere in qualche modo “rinforzato”: l'art. 3, comma 1, prevede infatti che «ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui alla presente legge, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di venti giorni dall'assegnazione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato».

vari settori»³⁸. In effetti, l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. pone una riserva di legge relativa, spiegabile non solo perché si tratta di una competenza destinata a incidere sull'effettività dei diritti riconosciuti ai cittadini, ma anche perché, come è stato giustamente osservato, «la determinazione dei LEP viene inserita nel corretto contesto di una complessa trama di scelte fondamentali, che partono dalla identificazione del nucleo essenziale dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, proseguono con la determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e servizi a tal fine necessari e finiscono con le impegnative scelte di allocazione delle risorse pubbliche per il finanziamento delle prestazioni e servizi in questione, risulta evidente che si è di fronte a una serie di scelte di politica generale nel senso più alto del termine. Anche perché implicano un'inevitabile comparazione con altri valori e obiettivi costituzionalmente garantiti, per il cui perseguimento occorre parimenti allocare le risorse necessarie»³⁹.

Se quindi il ricorso alla delega legislativa per la determinazione dei LEP appare una scelta condivisibile del legislatore, maggiori perplessità derivano dal fatto che l'art. 3 rinuncia a porre un idoneo tessuto di principi e criteri direttivi. Sul punto, infatti, il comma 1 rinvia, *per relationem*, ai «principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197»; tuttavia, tali disposizioni non contengono affatto principi e criteri direttivi ma un insieme di disposizioni procedurali finalizzate alla determinazione dei LEP, peraltro con d.P.C.M. (commi da 792 a 798), e l'istituzione di una segreteria tecnica (commi 799-801-bis) «della quale si avvalgono la Cabina di regia di cui al comma 792 e, se nominato, il Commissario di cui al comma 797» (comma 799).

In questo senso, anche ad ammettere la legittimità costituzionale della determinazione dei principi e criteri direttivi *per relationem*⁴⁰, le disposizioni contenute nei commi 791 ss. dell'art. 1 della l. 197/2022 non pongono alcun limite alla discrezionalità dei futuri decreti legislativi: da una parte, infatti, manca ogni indicazione di carattere sostanziale e contenutistica sui LEP⁴¹ e, dall'altra, le disposizioni di natura procedurale sono ormai superate da quelle contenute nei commi 2 ss. dello stesso art. 3. Non solo, ma ai sensi del comma 9, «nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Quindi, poiché fino all'entrata in vigore dei futuri decreti legislativi trovano applicazione le disposizioni contenute nella l. 197/2022, e quindi quelle che prevedono la determinazione dei LEP con d.P.C.M., e sul presupposto che i decreti legislativi dovranno essere adottati entro

³⁸ Considerato in diritto, n. 4. Sul punto, per tutti, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m, della Costituzione)*, in *Santià pubblica*, 2002, p. 1036 e nt. 27; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova, 2003, pp. 9 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1122 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, *ivi*, pp. 1213 ss.

³⁹ Astrid, paper n. 93, cit., p. 31.

⁴⁰ Sul punto, per tutti, G. D'ELIA, *Osservazioni in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi nella delegazione legislativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 2717 ss. e i riferimenti bibliografici ivi individuati.

⁴¹ Peraltro, utili spunti al riguardo sono rinvenibili in Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, rinvenibile in www.astrid-online.it, p. 10.

ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost., si deve concludere che la procedura delineata nella stessa l. 197/2022, di dubbia legittimità costituzionale, è destinata a rimanere, almeno *medio tempore*, in vigore e a costituire una sorta di "tentazione" a non utilizzare la delega⁴².

Alcuni dubbi suscita poi la procedura "delegificata" di aggiornamento periodico dei LEP. Sul punto, il comma 7 prevede un ricorso a un d.P.C.M., secondo una tecnica ampiamente conosciuta nell'ordinamento⁴³ ma sulla base di presupposti indicati in modo generico, come segue: «Anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia».

Così come formulato, il comma 7 sembra quindi consentire aggiornamenti anche per finalità ulteriori che però non sono esplicitate. In tal modo, l'intervento dell'atto infralegislativo non appare guidato in alcun modo dalla fonte primaria.

Nella procedura di adozione dei d.P.C.M. in questione è previsto sia l'intervento della Conferenza unificata, sia delle Commissioni parlamentari, chiamate a esprimere un parere sui relativi schemi⁴⁴.

Viceversa, il Parlamento è tagliato fuori dalla determinazione e dall'aggiornamento dei costi e fabbisogni standard, affidata, ancora una volta, a d.P.C.M.: ai sensi del comma 8, infatti, «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, i costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri».

L'esclusione del Parlamento dalla procedura di determinazione dei costi e fabbisogni standard, anche solo nella forma di un apporto consultivo, appare una scelta non scontata, dato che tale individuazione costituisce uno snodo decisivo nell'attuazione del disegno regionalistico (e non solo dell'autonomia differenziata) e non riducibile affatto a una sfera puramente tecnica⁴⁵.

⁴² Si consideri poi che, ai sensi del comma 10, «è fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

⁴³ Si è parlato in questi casi di regolamenti modificativi, che costituiscono una fattispecie particolare di regolamenti delegificanti, autorizzati ad aggiornare periodicamente singoli elementi di fattispecie che, per il resto, rimangono interamente regolate dalla legge autorizzante: così, G. PUCCINI, *La nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge 400/1988*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 231 ss. Peraltro, il comma 7 sembra non imporre che i d.P.C.M. in questione siano riconducibili al potere regolamentare di cui all'art. 17 della l. 400/1988.

⁴⁴ Il comma 7 prevede infatti che «i decreti di cui al primo periodo sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati».

⁴⁵ In questo senso, appare condivisibile il rilievo secondo il quale nella determinazione dei LEP, così come dei connessi costi e fabbisogni standard, il momento politico e il momento tecnico debbono incrociarsi: G.M. 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 *www.federalismi.it*, 2023, n. 1, p. v.

Ancora, nulla è detto circa le procedure di modifica dei LEP previste dalla legislazione anteriore al 2022. Così, con riferimento ai livelli essenziali di assistenza (LEA), che la giurisprudenza costituzionale riconduce ai LEP (così, ad esempio, sent. 197/2019, 132/2021, 233/2022), il rapporto finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni⁴⁶ e la stessa relazione al disegno di legge n. 615⁴⁷ sottolineano che è tuttora in vigore la disciplina dettata per la loro revisione dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 554 ss., l. 208/2015), la quale affida a un apposito organo tecnico costituito presso il Ministero della salute (la c.d. Commissione LEA) l'istruttoria e la redazione delle proposte⁴⁸.

Rimane infine la necessità che i LEP siano definiti in tutte le materie e non solo in quelle, puntualmente elencate nel comma 3, oggetto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, comma 3, avendo un'importanza decisiva per il corretto funzionamento dello Stato regionale, come ricordato anche in una recente fondamentale pronuncia della Corte costituzionale (Corte cost., sent. 220/2021).

Come è stato giustamente osservato, «la determinazione dei LEP comporta infatti un'allocatione delle risorse che consenta di assicurarli effettivamente ai cittadini, altrimenti resterebbero privi di tutela i corrispondenti diritti civili e sociali. Ma ciò richiede un adeguato bilanciamento tra le risorse disponibili e l'insieme dei LEP da assicurare, nonché un bilanciamento fra i diversi LEP, considerato che le risorse non sono infinite»⁴⁹. La predeterminazione dei LEP non può quindi limitarsi solo alle materie oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost., come previsto dalla l. 197/2022, ma deve estendersi a tutte quelle nelle quali sia necessario garantire eguali prestazioni e servizi su tutto il territorio nazionale (almeno quanto al loro livello “essenziale”).

5. L'ambiguo ruolo dei d.P.C.M. nell'art. 5 del d.d.l.

La *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost. impone 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 né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi.

Viceversa, dalla “parte generale” delle tre intese del 2019 traspariva un ruolo decisivo affidato a successivi d.P.C.M., atti di incerta qualificazione, ma certo privi di forza di legge e

⁴⁶ Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., pp. 77 ss.

⁴⁷ Senato della Repubblica, XIX legislatura, Disegno di legge n. 615, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», *Relazione*, cit., p. 6.

⁴⁸ Nello stesso senso, è la nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023 del Ministero della salute, richiamata in Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., p. 77, nt. 16.

⁴⁹ Astrid, paper 93, cit., 6.

forse un'ennesima manifestazione di quella “fuga dal regolamento” che connota fortemente l'attuale stagione politico-istituzionale⁵⁰.

Il disegno di legge “Calderoli” non ripropone testualmente le previsioni delle bozze di intese precedenti; tuttavia prevede che «l'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima» (art. 5, comma 1).

Rispetto al testo originario, l'art. 5, comma 1, emendato nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato, appare migliorato laddove impone che l'intesa fissi quantomeno i “criteri” per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Il Parlamento dovrà quindi verificare con attenzione la “sufficienza” dei contenuti delle intese, onde evitare, ancora una volta, un'espansione impropria di fenomeni delegificatori che non possono essere giustificabili alla luce di un parallelismo con quanto previsto nella legge “Bassanini 1”. Tale legge prevedeva un ricorso a d.P.C.M. allo scopo di provvedere «alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, alla loro ripartizione tra le regioni e tra regioni ed enti locali ed ai conseguenti trasferimenti» (art. 7, comma 1, l. 59/1997) nonché alla «decorrenza dell'esercizio da parte delle regioni e degli enti locali delle funzioni conferite ai sensi del presente decreto legislativo, contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative» (art. 7, comma 1, d.lgs. 112/1998). Da un lato, infatti, tali anomale delegificazioni erano state criticate da una attenta dottrina la quale aveva criticato il fatto che si trattasse di conferimenti in bianco al Presidente del Consiglio anche in deroga alla gerarchia delle fonti secondarie stabilita dalla l. 400/1988⁵¹, dall'altro, il ruolo dei d.p.c.m. negli schemi di intesa appare decisamente più delicato, essendo questi riferiti a regimi particolari per singole Regioni, e non già all'insieme delle stesse, e individuati da Commissioni paritetiche e quindi al culmine di un processo di negoziazione.

Da questo punto di vista, appare pienamente condivisibile la tesi secondo la quale le intese debbono recare «un adeguato dettaglio delle funzioni richieste», riportando «una

⁵⁰ Essi erano 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: R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: alleggerimento verso l'eversione*, in www.forumcostituzionale.it, 16 marzo 2019, 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.

⁵¹ P. CIARLO, *Il parlamento e le fonti normative*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale*. Atti del Convegno. Roma, 6-7 Novembre 1998, Cedam, Padova, 1998, pp. 273 ss.

quantificazione attenta delle correlate risorse» che quindi «deve essere nel momento della valutazione da parte del Parlamento»⁵².

6. Il contenuto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Con riferimento all'oggetto o al contenuto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è da ritenere che essi possano estendersi anche alle funzioni legislative.

Sembra in questo senso da accogliere la tesi secondo la quale attraverso tale disposizione è possibile, come accennato, rimuovere per determinate regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale. Ed in questo senso è lo stesso disegno di legge “Calderoli” (art. 7, comma 3 su cui cfr. *infra*, par. 7).

L'art. 116, comma 3, Cost. riguarda quindi ipotesi molto precise e situazioni particolari che giustificano particolari condizioni di autonomia, riferite anche alla funzione legislativa⁵³. Infatti, se l'obiettivo della maggiore autonomia è solo o principalmente il conseguimento di nuove funzioni amministrative, una seria attuazione dell'art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni (che, come si è detto non c'è stata), nella sua flessibilità, potrebbe rispondere almeno ad alcune delle esigenze veicolabili attraverso le richieste di maggiore autonomia⁵⁴; viceversa un mero trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, ex art. 116, comma 3, Cost., determinerebbe una sorta di “cristallizzazione” opposta alla *ratio* dell'art. 118.

In definitiva, l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. può divenire uno strumento di rivitalizzazione dell'autonomia regionale intesa in chiave politica⁵⁵, e quindi di rivitalizzazione della funzione legislativa che invece oggi per una pluralità di ragioni ampiamente note risulta “depressa” sia sul piano quantitativo (i dati sono impietosi soprattutto in alcune Regioni) sia sul piano dei contenuti (non solo microsettoriali o di bandiera, ma anche derogatorie rispetto a discipline vincolistiche dello Stato)⁵⁶.

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. è oggetto di discussione, sia perché, come detto, essa non sempre è praticabile per la rilevanza di esigenze unitarie inderogabili⁵⁷, sia perché l'eventuale passaggio a una potestà

⁵² Così, A. Zanardi, nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, res. sten., res. sten., p. 3.

⁵³ *Contra*, Astrid, paper 93, cit., pp. 4 e 15.

⁵⁴ M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, cit., pp. 19 ss.

⁵⁵ R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 26 giugno 2019, p. 9.

⁵⁶ Viceversa, le tre Regioni richiedenti nella fase negoziale del 2018-2019 si sono mosse a partire da una ricognizione delle funzioni amministrative potenzialmente interessate al trasferimento e solo partendo da queste hanno elaborato le proprie proposte: R. BIN, *Cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Giuffrè, Milano 2020, pp. 189 ss.

⁵⁷ Per tutti, S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., 672 ss.; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in www.rivistaaic.it, 2019, n. 2; 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.

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, assai più rilevanti della «*cerniera dei principi fondamentali come elemento di raccordo tra le competenze statali e quelle regionali*»⁵⁸.

Accanto alle funzioni legislative sono ovviamente oggetto di trasferimento anche funzioni amministrative, in ordine alle quali l’art. 6 del disegno di legge “Calderoli”, opportunamente emendato in seno alla 1^a Commissione permanente del Senato, prevede che esse siano attribuite dalla Regione «ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Al di là di alcune imperfezioni terminologiche, tale formulazione appare preferibile rispetto alla formulazione originaria del disegno di legge, che, rendendo solo eventuale l’attribuzione agli enti locali, non sembrava rispettoso dei contenuti e della *ratio* dell’art. 118 Cost.⁵⁹.

Appare infine opportuna la previsione dell’art. 6, comma 2, che pone una norma di salvaguardia delle funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

7. Le problematiche relative alla durata e revocabilità delle intese

L’art. 7 del disegno di legge “Calderoli” regola, come si legge nella rubrica, la durata delle intese e la successione delle leggi nel tempo.

Quanto alla durata, fissata nel termine massimo di dieci anni (comma 1), è previsto che alla sua scadenza l’intesa si intende rinnovata per un ulteriore eguale periodo, salva diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza (comma 2). Tale ultima previsione non appare perfettamente coordinata con il comma 1 che, da una parte, prevede l’eventualità di modifiche, su iniziativa dello Stato⁶⁰ o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere, con le medesime modalità previste nell’art. 2, e, dall’altra, demanda all’intesa la disciplina dei casi, dei tempi e delle modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che deve essere deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere.

Alla luce del combinato disposto del comma 2 e del secondo e terzo periodo del comma 1 si può desumere che nel caso di modifiche occorra ripercorrere le medesime modalità procedurali di cui all’articolo 2 del disegno di legge, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata⁶¹; meno chiara è la disciplina del terzo periodo del comma 1 il quale afferma che

⁵⁸ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 628.

⁵⁹ La formulazione originaria dell’art. 6, comma 1, era del seguente tenore: «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all’articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie».

⁶⁰ In punto di tecnica legislativa un disegno di legge attuativo dell’art. 116, comma 3, Cost. avrebbe dovuto qualificare espressamente nel Governo l’organo competente in ordine a tale iniziativa e non riferirsi genericamente allo “Stato”.

⁶¹ In questo caso, si prevede che l’atto di iniziativa sia anche dello Stato (per le ragioni indicate nella nota precedente dovrebbe intendersi il Governo); tale previsione non sembra porre dubbi alla stregua dell’art. 116, comma 3, Cost.,

«l'intesa prevede inoltre i casi, i tempi 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»⁶². Non si capisce, in particolare, se la cessazione dell'efficacia sia una mera eventualità, rimessa all'intesa, chiamata a prevederne casi e modalità (ma in questo caso sarebbe quantomeno depotenziata la previsione della durata)⁶³ ovvero se la previsione in questione sia riferita a una sorta di recesso "anticipato"⁶⁴, attivabile cioè prima della scadenza del termine di durata dell'intesa⁶⁵.

A parere di chi scrive, la cessazione dell'efficacia dovrebbe essere sempre possibile (a maggior ragione se a richiederla sia la Regione interessata) alla scadenza dell'intesa⁶⁶. È da aggiungere che in caso di "dissolvenza" dell'intesa nulla è detto con riferimento alla sorte degli atti adottati in attuazione dell'intesa, a cominciare dalle leggi regionali adottate nell'ambito delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, comma 3, Cost. Su questo punto, è da presumere che interverranno disposizioni *ad hoc* delle intese.

Tornando al comma 2, è da presumere (ma il testo non contiene previsioni esplicite al riguardo) che l'intesa continui a rimanere in vigore nonostante la volontà di non rinnovarla fino all'entrata in vigore delle modifiche ovvero della legge che disponga la cessazione di efficacia dell'intesa stessa.

Infine, a seguito di un emendamento approvato nel corso dell'esame presso la 1^a Commissione permanente del Senato, è stata prevista la possibilità per lo Stato, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti, di disporre «la cessazione integrale o parziale dell'intesa» «qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP».

Si tratta di una previsione che corrisponde a un'esigenza da più parti avvertita. Tuttavia, alla stregua dei contenuti e della *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost., è da ritenere quantomeno dubbia la legittimità di una legge, sia pure approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, ma senza l'intesa con la Regione interessata. Non è possibile in questa sede

poiché diversamente lo Stato non potrebbe attivarsi anche nel caso in cui non volesse accedere a un rinnovo *tout court* dell'intesa.

⁶² Per inciso in termini redazionali sarebbe stata preferibile la formulazione utilizzata dall'art. 116, comma 3, Cost., con un riferimento ai "componenti" di Camera e Senato.

⁶³ In questo caso, alla scadenza l'unica eventualità che si potrebbe porre è quella di modifiche concordate al testo dell'intesa.

⁶⁴ All'eventualità di un recesso anticipato sembra alludere l'art. 7, comma 1, terzo periodo, laddove si prevede che l'intesa preveda i "tempi" di cessazione dell'efficacia della stessa.

⁶⁵ Lo stesso dubbio può emergere anche con riferimento alle modifiche dell'intesa, sebbene a proposito di queste ultime sembri sempre possibile, con l'accordo delle parti, addivenire alle stesse sia alla scadenza dell'intesa che in precedenza.

⁶⁶ Sul piano teorico ci si potrebbe chiedere se, a fronte di una Regione che intendesse "rinunciare" alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sia necessario il consenso dello Stato e l'adozione di una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Sul punto, per tutti, M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., pp. 149 ss.

ripercorrere il vasto dibattito dottrinale sul punto⁶⁷. Mi pare che però siano da ribadire due punti fermi, il primo dei quali è dato dall'ammissibilità di revisioni riduttive delle intese, se non altro perché le previsioni in esse contenute sono destinate a fondare regimi derogatori meramente eventuali rispetto al riparto ordinario delle competenze fissate dalla Costituzione⁶⁸, il secondo dei quali è dato dalla necessità in questo caso di ripercorre il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., o, in alternativa, nel caso di modifiche unilaterali, quello di cui all'art. 138 Cost., fermo restando il limite dei principi supremi «con i quali, in ipotesi, potrebbero risultare inscindibilmente saldati alcuni dei singoli contenuti normativi della legge di differenziazione⁶⁹.

Appare quindi quantomeno dubbia l'idoneità di una legge ordinaria a disciplinare questa eventualità. Ma anche a prescindere da questo rilievo la "revoca" dell'intesa è declinata nel disegno di legge in termini assai generici e limitati alla mancata osservanza dell'obbligo di garantire i LEP (quando forse sarebbe stato necessario prevedere quantomeno altre ipotesi di mancata osservanza dei contenuti dell'intesa).

Quanto al rapporto tra fonti statali e fonti regionali nelle materie oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., le bozze di intesa con Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna del febbraio 2019 contemplavano un discutibile meccanismo di "cedevolezza rovesciata", tra leggi statali e leggi regionali, oggetto di fondate critiche⁷⁰.

Da parte sua, il testo originario del disegno di legge (art. 7, comma 3) prevedeva che «ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, oggetto di intesa con una Regione, approvata con legge, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa».

Tale disposizione, pur rinnegando una radicale "cedevolezza rovesciata", delineava comunque una soluzione indeterminata⁷¹ e fonte di gravi incertezze⁷², lasciando a ciascuna intesa l'individuazione dei casi in cui avrebbe continuato ad applicarsi la legislazione statale.

La nuova formulazione dell'art. 7, comma 3, risultante da un emendamento approvato nel corso dell'esame presso la 1° Commissione permanente del Senato, prevede ora che «ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa». Si tratta di una previsione sicuramente diversa rispetto al testo originario che però continua a presupporre un'eventualità sicuramente possibile ma non esaustiva, giacché l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. può dare luogo a una varietà di rapporti anche

⁶⁷ Bene riassunto, in particolare, da D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 114 ss.

⁶⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, p. 152.

⁶⁹ M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 149.

⁷⁰ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza*, cit., p. 3.

⁷¹ Non essendo chiaro quale fonte si sarebbe applicata fino all'entrata in vigore delle "nuove" leggi regionali, fuori dai casi di perdurante applicazione della normativa statale, con l'evidente rischio di dare luogo a gravi lacune.

⁷² Qualora i "casi" di applicazione della disciplina statale non fossero risultati sufficientemente chiari e univoci.

ulteriori rispetto alla cessazione di efficacia (si pensi a possibili modifiche legislative riferite all'applicazione di determinate disposizioni nella Regione che abbia stipulato l'intesa). Inoltre, la previsione in questione, ove concretamente attuata nelle intese, richiederà grande attenzione, dal momento che la cessazione di vigenza delle leggi statali sembra limitata solo a quelle comprese nell'elenco. Non è chi non veda però che una tale previsione sia destinata a porre non pochi problemi sul piano applicativo⁷³.

L'art. 7, comma 4, prevede un meccanismo di verifica e monitoraggio su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Si tratta di una previsione in parte ripresa dai testi delle bozze di intesa del febbraio 2019, che però rimane, per così dire, fine a se stessa, non essendo espressamente chiarito quali siano le conseguenze di questa attività.

Infine, il comma 6 prevede che «le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese». Sul punto, mentre non suscita obiezioni l'obbligo, da parte del legislatore statale, di rispettare le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative, qualche dubbio emerge a proposito del riferimento, invero ambiguo, alle «ulteriori disposizioni contenute nelle intese». A tale proposito, intanto può sussistere un vincolo per la legislazione statale in quanto tali «ulteriori disposizioni» siano riconducibili all'autonomia differenziata. La legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., così come gli statuti speciali, hanno «un campo materiale definito dalla costituzione stessa: la denominazione delle «forme» e delle «condizioni dell'autonomia» e non possono pretendere di cogliere l'occasione della disciplina dell'autonomia regionale per introdurre norme che non abbiano attinenza con questa materia⁷⁴.

8. I profili finanziari dell'autonomia differenziata (cenni)

Sui profili finanziari in questa sede ci si deve limitare a soffermarsi sulle modifiche al disegno di legge introdotte a seguito dell'approvazione di emendamenti in seno alla 1^a Commissione permanente del Senato.

Si tratta di una serie di innovazioni che hanno contribuito a dipanare alcuni dubbi che il testo originario presentava.

Si pensi in primo luogo alle disposizioni in materia di monitoraggio che disegnano un insieme di previsioni finalizzate: a) a verificare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione (tali procedure e finalità operative sono individuate nei decreti legislativi di fissazione dei LEP: art. 3, comma 4); b) a valutare gli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari

⁷³ Così, ad esempio, *quid iuris* se disposizioni legislative chiaramente destinate ad essere superate o derogate in sede di attuazione dell'intesa non fossero comprese nell'allegato?

⁷⁴ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, Utet, Torino, 1988, p. 116.

di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio (art. 8, comma 1).

Questo compito è attribuito alla Commissione paritetica di cui all'art. 5 del disegno di legge. Tale organo provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili.

Colpisce, ancora una volta, la sostanziale emarginazione delle Camere, in una materia nella quale il ricorso ad atti infralegislativi (la cui natura peraltro non è specificata) dovrebbe essere contenuto e limitato a livello di fonti primarie. In realtà, le determinazioni del MEF sembrano connotate da una discrezionalità non marginale. In questo contesto, il Parlamento risulta destinatario solo di un referto annuale della Corte dei conti «sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio» (art. 8, comma 3).

Nell'art. 9 è precisato che «le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (comma 3).

Si tratta di una previsione sicuramente condivisibile ma insufficiente nel senso che la salvaguardia dell'entità e della proporzionalità delle risorse da destinare alle Regioni non munite di intesa dovrebbe essere riferita alle eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione di tutti i LEP e non solo di quelli riferiti alle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost.: da qui, come accennato (par. 4), la necessità di individuare i LEP anche nelle ulteriori materie.

Infine, nell'art. 9, comma 4, è precisato che «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della governance economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

Si tratta di una disposizione rilevante, nella misura in cui è da ritenere che l'esigenza di salvaguardare equilibri di bilancio complessivi idonei a consentire l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, a cominciare

dall'impossibilità di accrescere il disavanzo⁷⁵, si imponga anche alle intese ex art. 116, comma 3, Cost.

È evidente però che in tal modo l'intera costruzione del regionalismo differenziato, ove non delineata in termini prudenti, rischia di andare incontro a insuperabili difficoltà e a risentire in modo decisivo dell'andamento della finanza pubblica statale. Da qui gli emendamenti apportati dalla 1^a Commissione permanente del Senato all'art. 4 con i quali è precisato: a) che il trasferimento delle funzioni LEP può essere stabilito solo dopo la determinazione degli stessi (e dei relativi costi e fabbisogni standard) «nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio» (laddove non è chiaro se tale limite sia riferito ai LEP o al trasferimento delle funzioni); b) che qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica si può procedere al trasferimento delle funzioni solo dopo l'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che rechino le conseguenti risorse «coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio e con riferimento all'intero territorio nazionale al fine di evitare disparità di trattamento tra le Regioni».

9. L'art. 11 del d.d.l. n. 615: in particolare la problematica dell'applicabilità dell'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale

Un ultimo rilievo attiene all'art. 11 che si compone di tre commi.

Il primo consente la prosecuzione dell'esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo e di cui sia stato già avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore del disegno di legge "Calderoli" «secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni» dello stesso.

Tale comma, se ha lo scopo di non porre nel nulla gli schemi del 2019 di Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna, sembra però tale da consentire solo una salvaguardia in linea di principio, alla luce delle non poche novità introdotte nel disegno di legge "Calderoli".

Il secondo comma attiene all'applicabilità delle disposizioni del disegno di legge "Calderoli" «ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 11, comma 2).

Come è noto, sull'applicabilità alle Regioni a statuto speciale dell'art. 116, comma 3, Cost. la dottrina è divisa⁷⁶. A prescindere da ogni altra considerazione, sia consentito di osservare che tale estensione, da un lato, rischia di appiattire la distinzione tra "specialità" e attuazione dell'art. 116, comma 3, che invece deve essere tenuta ferma⁷⁷, rischia di alimentare una concezione dell'autonomia differenziata quale improprio surrogato di specialità e, infine, rischia di posticipare un'organica revisione degli statuti speciali, che costituisce un adempimento necessario dopo oltre venti anni dall'entrata in vigore della l. cost. 3/2001.

Di difficile interpretazione è infine il terzo comma che fa salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost.

⁷⁵ Astrid, paper 93, cit., 41.

⁷⁶ Un efficace sintesi delle diverse posizioni è rinvenibile in D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata*, cit., pp. 52 ss.

⁷⁷ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 2023, pp. 63 ss.



Tale disposizione appare di dubbia utilità, nella misura in cui l'esercizio di tale potere non può essere posto in discussione: esso, infatti, si pone a garanzia e tutela, «anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative», di «taluni interessi essenziali [...] che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato» (Corte cost., sent. 43/2004), per cui «la Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali»⁷⁸.

⁷⁸ Sul punto, per tutti, L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007.