

ANTONIO FERRARA*

L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione**

ABSTRACT (EN): The text was developed for the presentation of the national study seminar on "Differentiated Autonomy Tested by Implementation", held in Rome on 6 October 2023 as part of the celebration of the centenary of the National Research Council, and intends to put into highlights the financial preconditions that need to be guaranteed and the main constitutional law issues that need to be addressed for the effective implementation of the so-called differentiated autonomy.

ABSTRACT (IT): Il testo è stato elaborato per la presentazione del seminario nazionale di studi su "L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione", svoltosi a Roma il 6 ottobre 2023 nell'ambito della celebrazione del centenario del Consiglio Nazionale delle Ricerche, e intende porre in evidenza le precondizioni finanziarie che occorre garantire e le principali questioni di diritto costituzionale che è necessario affrontare per l'effettiva attuazione della c.d. autonomia differenziata.

SOMMARIO: 1. La definizione di una disciplina generale delle modalità di attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione e la questione di una possibile condizionalità finanziaria. – 2. I cinque problemi di diritto costituzionale sul tappeto.

1. La definizione di una disciplina generale delle modalità di attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione e la questione di una possibile condizionalità finanziaria

Il c.d. disegno di legge Calderoli¹ è indice della volontà di portare a compimento il programma del governo, formatosi all'inizio di questa legislatura², volto alla definizione di una disciplina generale delle modalità di attuazione del terzo comma dell'art. 116, della Costituzione quale condizione preliminare per l'effettiva attuazione del processo di autonomia differenziata. Si presenta strettamente connessa e strumentale al perseguimento di questo disegno la realizzazione di due precondizioni finanziarie (o con implicazioni finanziarie) delle quali il governo Meloni si è fatto, in qualche modo, carico:

a) *la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, per la quale è stata costituita una cabina di regia interministeriale che, anche sulla base delle risultanze istruttorie della Commissione LEP presieduta da Sabino Cassese e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, dovrà predisporre i provvedimenti di determinazione dei LEP e dei relativi costi standard entro termini di base –

* Primo ricercatore in Diritto pubblico dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ AS, XIX, n. 615 del 23 marzo 2023.

² Ottenendo la fiducia del Parlamento il 25-26 ottobre 2022.

probabilmente poco realistici – di un anno o poco più³ (commi 791-801 dell’art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, bilancio per l’anno 2023)⁴;

b) *l’attuazione dei principi costituzionali in tema di autonomia di entrata* delle regioni a statuto ordinario (di cui al d.lgs. n. 68/2011), che - riportata, adesso, nell’ambito degli obiettivi di riforma PNNR (e delle opportunità da questo derivanti) - ha però subito un ulteriore rinvio a non prima del 2026 (v. comma 788 dell’art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, bilancio per l’anno 2023).

Ognuna di queste condizioni preliminari potrà essere oggetto di attenzione per il dibattito sull’attuazione dell’autonomia differenziata, ovviamente, ma - in mancanza di significative fasi di avanzamento di questi ulteriori percorsi e, in particolare, dell’attuazione del *federalismo fiscale* - il disegno di legge Calderoli e il suo *iter* parlamentare (attualmente in corso) costituiscono l’oggetto principale di attenzione, il dato oggettivo di cui tener conto e da cui partire.

La questione che nasce dalla connessione oggettiva di queste condizioni preliminari e che potremmo chiamare la questione della condizionalità finanziaria per l’attuazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. impone di chiedersi, prima di ogni altra cosa, se vi sia un’effettiva e realistica possibilità di realizzare il regionalismo differenziato ancora in mancanza della compiuta attuazione della legge sul c.d. federalismo fiscale, da cui dipendono l’implementazione dei livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e delle misure di perequazione territoriale *finanziaria* e *infrastrutturale*⁵.

Si può porre in evidenza, a questo proposito, che lo stesso DDL Calderoli, dopo il fuoco di fila cui fu esposta l’originaria bozza (dell’8 novembre 2022) del testo per l’esame in Conferenza Stato-Regioni da parte di tutte le Regioni del Sud (e non solo) proprio in ragione della mancanza di questa *condizionalità finanziaria*, fu adeguatamente riformulato al fine di stabilire quantomeno:

i. da un lato, che *ai fini dell’attuazione dell’articolo 116.3 della Costituzione* i LEP debbano essere stati previamente “*determinati*” insieme alla individuazione dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 1.2, 3 e 4.1) e che, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo “*successivamente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie*”, che però devono essere coerenti non direttamente con essi (per un evidente problema di copertura della spesa) ma con gli “*obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli*

³ Per la definizione di un nuovo e più adeguato termine per la determinazione dei LEP, v. però adesso l’emendamento n. 3.5 sostitutivo dell’art. 3 del DDL 615 approvato dalla prima commissione del Senato.

⁴ V. sul punto G.M. SALERNO, *Con il procedimento di definizione dei LEP (e relativi costi standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in *federalismi*, n. 1, 2023, p. 1 ss.

⁵ Per l’attuazione del regionalismo differenziato, infatti, l’art. 116.3 Cost. impone come limite di carattere sostanziale, il “*rispetto dei principi di cui all’articolo 119*”. Il perdurante rinvio dell’attuazione dei principi costituzionali in tema di autonomia di entrata e di perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante sembrerebbe, dunque, logicamente poter impedire l’immediata realizzazione del regionalismo differenziato. Cfr. R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 213 ss., nonché A. ZANARDI nella sua audizione innanzi alla prima commissione del Senato del 1° giugno 2023, pp. 5-6.

equilibri di bilancio” e che dunque potrebbero, in prima istanza, essere inferiori al necessario e trovare effettivo finanziamento solo successivamente e progressivamente (art. 4.1 e 8.1). Se, inoltre, - come segnalato dall’Ufficio parlamentare di bilancio - la determinazione dei LEP fosse fatta solo in riferimento alle funzioni oggi svolte dallo Stato (nelle materie indicate dall’art. 116.3 Cost.) e non anche in riferimento alle funzioni già svolte dalle regioni e dagli enti locali, non verrebbero alla luce probabili e assai più significative “discrepanze fra i fabbisogni standard e la spesa storica”⁶. Va, infine, segnalata come problematica la previsione originaria del DDL secondo la quale i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard siano determinati con uno o più DPCM anziché direttamente con legge o con provvedimenti di natura legislativa (decreti delegati)⁷ o, quantomeno, con regolamenti normativi in senso pieno e proprio secondo la legge di disciplina dell’attività di governo⁸. La fuga dal regolamento - in deroga a quanto previsto art. 17 della legge 400 del 1988⁹ - potrebbe ben nascondere, infatti, una “tentazione autocratica”¹⁰ volta a sottrarsi, in una materia tanto delicata, al preventivo parere del Consiglio di Stato e al preventivo controllo della Corte dei conti¹¹. La problematicità di tale previsione non è sfuggita all’esame della prima commissione del Senato che ha ora approvato - conseguentemente - un emendamento sostitutivo dell’articolo 3 che, al comma 1, intenderebbe delegare il governo “*ad adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 30 dicembre 2022, n. 197*”¹².

ii. e, dall’altro, che - pur con previsioni meramente programmatiche - debbano essere previste *in parallelo* anche misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della

⁶ Mentre, infatti, “la fornitura dei servizi statali segue tendenzialmente criteri uniformi sul territorio”, che difficilmente potrebbe far emergere correzioni rilevanti nella distribuzione territoriale delle risorse, i servizi svolti dal sistema degli enti territoriali presentano “profonde disparità nelle dotazioni finanziarie derivanti dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati” che andrebbero colmate da interventi perequativi (così l’Ufficio parlamentare di bilancio nell’audizione presso la prima commissione del Senato della Repubblica il 6 giugno 2023, p. 5).

⁷ Sull’improprio ruolo svolto dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nel possibile procedimento di concessione dell’autonomia differenziata v. G. TARLI BARBIERI, *Procedimenti e fonti dell’asimmetria (a proposito della relazione di Lorenza Violini)*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano 2020, 156 ss.

⁸ Posto, infatti, che in materia di determinazione dei LEP non sussiste una riserva assoluta di legge (v. Corte cost., sent. n. 88/2003 e Cons. st., sez. IV, sent. 15 giugno 2004, n. 3983), occorre comunque assicurare il rispetto dei contenuti minimi di disciplina spettanti o alla legge di delega legislativa o a quella di rinvio a fonti secondarie di attuazione nella materia di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

⁹ Certamente legittima in quanto la legge 400 del 1988 è legge ordinaria, sempre derogabile dalle leggi ordinarie successive, ma della cui opportunità si può certamente opinare.

¹⁰ D. PICCIONE, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *federalismi.it*, focus fonti, n. 3, 2017, p. 9.

¹¹ Art. 17, comma 4, della legge 400 del 1988.

¹² In ordine a questa riformulazione, si potrebbero esprimere dubbi non tanto sul metodo di determinazione dei *principi e dei criteri direttivi per relationem* (che è questione di mero *drafting* normativo) ma sull’effettiva idoneità delle previsioni recate dalle richiamate disposizioni della legge di stabilità 2023 a sostanziare effettivamente i contenuti minimi di disciplina spettanti alla legge di delegazione legislativa ai sensi dell’art. 76 della Costituzione.

coesione e della solidarietà sociale in attuazione dell'art. 119, commi terzo¹³, quinto¹⁴ e sesto¹⁵, “*previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili*” a legislazione vigente (art. 9) e dunque senza che ne possano derivare nuovi oneri a carico della finanza pubblica (art. 8). Ne consegue, pertanto, che la scarsità, l'insufficienza e persino la mancanza delle risorse necessarie alla perequazione e alla coesione non potranno essere invocate per impedire o ritardare l'attuazione dell'autonomia differenziata. Si può rimarcare, peraltro, che rispetto alla bozza originariamente presentata per l'esame nella Conferenza Stato-regioni sia scomparso ogni specifico riferimento alla *perequazione infrastrutturale*¹⁶, anche al solo fine di rinviare la sua realizzazione ad altri atti¹⁷.

La prevista invarianza finanziaria per la realizzazione di questi due obiettivi, relativi alla determinazione dei LEP e alle misure perequative, rende però evidente che il criterio provvisorio della *spesa storica* per la determinazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto di trasferimento, da esplicito che era (nell'art. 3, comma 2, lett. b, nella bozza di DDL dell'8 novembre 2022), sia divenuto – nel testo poi presentato al Parlamento – implicito, come necessario e inevitabile corollario della complessiva *neutralità finanziaria* prevista per la realizzazione del regionalismo differenziato (art. 8, comma 1) e dell'*invarianza nell'allocazione delle risorse pubbliche tra le Regioni che abbiano ottenuto l'autonomia asimmetrica e l'entità delle risorse da destinare al territorio di ciascuna delle altre Regioni*, in termini di spesa statale regionalizzata (art. 8, comma 3).

2. I cinque problemi di diritto costituzionale sul tappeto

Oltre alla questione preliminare relativa alle risorse finanziarie, l'attuazione del regionalismo differenziato pone, inoltre, delicati problemi d'interpretazione giuridico-costituzionale:

i. La prima questione riguarda proprio *lo strumento normativo utilizzato*, vale a dire se la legge ordinaria (e dunque il d.d.l. Calderoli) possa intervenire a disciplinare l'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione¹⁸. Si può rilevare, tuttavia, che - pur in mancanza, in questo caso, di un'espressa previsione costituzionale di rinvio a una legge ordinaria di attuazione - vi sono

¹³ La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

¹⁴ Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

¹⁵ La Repubblica riconosce la peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità (comma inserito dall'art. 1 della l. cost. 7 novembre 2022, n. 2).

¹⁶ Per la quale v. l'art. 22 della legge n. 42/2009 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), così come modificato, da ultimo, dall'art. 15 del DL n. 121/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156/2021.

¹⁷ V. art. 8 della bozza di DDL dell'8 novembre 2022: “le intese concluse in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, non pregiudicano la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali e il perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione”.

¹⁸ Sulla questione della mancanza di efficacia vincolante della legge ordinaria nel processo di differenziazione v. A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione...*, cit., p. 129 ss.

diversi precedenti in tal senso¹⁹ e anche diversi titoli di competenza legislativa statale che possono essere invocati in riferimento alle singole disposizioni del DDL Calderoli²⁰. Si può ritenere, inoltre, che la previsione costituzionale in base alla quale l'attribuzione dell'autonomia differenziata sia riservata alla legge formale del Parlamento, sulla base di un'intesa negoziata necessariamente a livello intergovernativo fra lo Stato e la regione, consenta al legislatore – se non di delegare l'esercizio della funzione legislativa al governo (ex art. 76 Cost.)²¹ – quantomeno (implicitamente) di fissare già in via preliminare *principi e criteri direttivi* di carattere generale dei quali il governo dovrà tenere conto nello svolgimento del negoziato²². L'art. 1 del DDL opera effettivamente in tal senso, sia pur in modo blando, richiamando vari principi costituzionali (e alcuni altri). L'art. 2, invece, disciplina in via integrativa il procedimento di approvazione delle intese e, a questo riguardo, molto si è discusso, in particolare, sul *ruolo del Parlamento* in sede di approvazione finale della legge (in senso formale) che attribuisce le forme e condizioni particolari di autonomia²³: ritenendo alcuni che si tratti di legge di mera approvazione²⁴ e ritendo altri, invece, che il Parlamento debba mantenere fermo, anche in questo caso, il proprio potere di emendamento²⁵. La soluzione cercata dal DDL Calderoli lascia intatta la natura di mera approvazione della legge che conclude il complesso *iter* previsto dall'art. 116.3 della Costituzione, ma prevede però che lo schema di intesa preliminare sia immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo sulla cui base verranno predisposti, dal Presidente del Consiglio dei ministri (valutate anche le osservazioni della Conferenza unificata), gli schemi di intesa definitivi. Un'altra questione riguarda, invece, il *ruolo del governo*; l'art. 2.6 del DDL Calderoli prevede, infatti, che sia il Consiglio dei ministri a deliberare il disegno di legge di approvazione

¹⁹ Tra gli altri v. la legge n. 131/2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*).

²⁰ Si veda più in dettaglio il Dossier n. 85 dei servizi studi parlamentari sull'AS n. 615, p. 16 ss.

²¹ Come pur ritenuto possibile da alcuni autori (v. ad es. S. STAIANO nella sua audizione innanzi alla prima Commissione del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023).

²² In tal senso v. il Paper n. 93 di ASTRID, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, p. 25, secondo il quale "non ne deriverebbe per il governo un vincolo equiparabile a quello nascente da una legge di delega ex art. 76, ma una sorta di predeterminazione dei criteri di valutazione che il Parlamento seguirà nell'esame delle leggi rinforzate". Analogamente, v. anche V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione...*, cit., p. 192 ss.

²³ Sul tema v., tra gli altri, L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luce ed ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, *Ibid.*, p. 100 ss, M. MANETTI, *L'importanza del procedimento parlamentare*, *Ibid.*, p. 253 ss., F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, *Ibid.*, p. 236 ss., A. D'ATENA, *Note finali sull'attuazione della clausola di asimmetria*, *Ibid.*, p. 335.

²⁴ In tal senso, tra gli altri, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002, p. 8 ss.

²⁵ In tal senso, tra gli altri, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2017, p. 139 ss, e il cit. Paper di ASTRID, p. 19, in ragione del fatto che l'intesa può consentire ipotesi di legislazione regionale in deroga a determinati principi di legislazione statale.

dell'intesa negoziata con la regione anche se si potrebbe ritenere che, in base alla lettera dell'art. 116.3, l'iniziativa legislativa dovrebbe essere della regione²⁶.

ii. La seconda questione concerne, invece, non il procedimento per l'approvazione ma l'oggetto o contenuto della legge di attribuzione dell'autonomia differenziata. Quali sono dunque le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere attribuite e in quale misura. In primo luogo, occorre chiedersi se oggetto dell'intesa potranno essere le sole funzioni legislative così come letteralmente prevede l'art. 116.3 o anche - riesumando il principio del parallelismo delle funzioni eliminato dalla riforma del Titolo V della Costituzione - le connesse funzioni amministrative o, persino, solo quest'ultime in via esclusiva (anche in mancanza del riconoscimento di nuovi o più ampi poteri legislativi)²⁷. L'art. 6 del DDL Calderoli, chiaramente riconosce la possibilità che "in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" siano trasferite funzioni amministrative alla regione. Tale generica presupposizione sembra consentire, dunque, sia il parallelismo dei nuovi poteri legislativi e amministrativi sia il solo conferimento di nuove funzioni amministrative (comprendenti certamente anche l'eventualità di una normazione regolamentare o comunque para-regolamentare o secondaria). Alle Regioni è richiesto, tuttavia, il rispetto del principio di leale collaborazione e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nella distribuzione delle nuove funzioni amministrative nell'ambito del sistema integrato delle autonomie territoriali regionali ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, nonché delle funzioni fondamentali degli enti locali (di competenza dello Stato ex art. 117, secondo comma, lett. p, Cost.). Qualora, però, l'oggetto esclusivo o prevalente delle intese dovesse effettivamente riguardare le funzioni amministrative vi sarebbe da chiedersi se non fosse più semplice e appropriato procedere al conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 118 della Costituzione²⁸. Appare chiaro, tuttavia, che la maggiore attrattività del procedimento di differenziazione rispetto a quello di mero conferimento delle

²⁶ Il dato letterale è certamente sussistente ma nel nostro ordinamento esistono già ipotesi di *iniziativa legislativa meramente tecnica* affidata al governo per dar conto dell'espletamento di passaggi procedurali disciplinati direttamente a livello costituzionale (v. ad es. l'art. 45.4 della legge 352/1970 in riferimento alle leggi di modificazione territoriale delle regioni ex art. 132 Cost.) e apparirebbe, invero, ben strano che sia la regione a dover dar conto nel suo atto di iniziativa legislativa del previo raggiungimento dell'intesa con il governo. D'altronde che "l'iniziativa della Regione interessata" non debba essere letta come *iniziativa legislativa* ma come "richiesta" volta a dare avvio al procedimento di cui all'art. 116.3 si può evincere non solo dalla qualificazione data a questo genere di atti di iniziativa nei casi previsti dall'art. 132 della Costituzione (che espressamente parla di richiesta), ma anche e soprattutto dall'analoga previsione di cui all'art. 133, primo comma, della Costituzione in base al quale è risultato pacifico, nella sua applicazione concreta, che "l'iniziativa dei comuni" non sia un'*iniziativa legislativa* ma una *iniziativa procedimentale* per il distacco di Comuni da una Provincia per essere aggregati a un'altra (v. ad es. l'iniziativa parlamentare della legge 9 dicembre 2009, n. 183, *Distacco dei comuni di Busnago, Caponago, Cornate d'Adda, Lentate sul Seveso e Roncello dalla provincia di Milano e loro aggregazione alla provincia di Monza e della Brianza, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione*, avviata sulla base di altrettante delibere consiliari espressive della volontà di dare avvio al procedimento di mutamento delle circoscrizioni provinciali delle due province interessate).

²⁷ In tal senso il cit. Paper di ASTRID, p. 15, e v. anche U. DE SIERVO nella sua audizione innanzi alla prima Commissione del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023.

²⁸ Per l'osservazione che "il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost." v. E. GIANFRANCESCO, L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione...*, cit., p. 202.

funzioni amministrative (a parte le evidenti ragioni di natura politica su cui non mi soffermo) risiede nella relativa stabilità (semi-rigidità) delle funzioni acquisite sulla base di una fonte legislativa speciale (non derogabile dalle ordinarie leggi statali) e nella natura non vincolata del finanziamento delle funzioni (art. 5.2 del DDL Calderoli). Si potrebbe, dunque, prospettare l'ipotesi che con il procedimento previsto dall'art. 116.3 della Costituzione si possa realizzare un semplice *trasferimento rafforzato di funzioni amministrative*, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, e, solo nella misura in cui serva, anche normative, grazie all'alleggerimento dei principi di legislazione statale o al potere di normazione in deroga ai medesimi nelle materie di competenza concorrente (ex art. 117, terzo comma, della Costituzione) o alla delega della potestà regolamentare o persino legislativa attuativa²⁹ nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex art. 117, sesto comma, della Costituzione).

In secondo luogo, occorre chiedersi se oggetto dell'intesa potranno essere tutte le 23 materie differenziabili o solo quelle per le quali le regioni dimostrino, con adeguata motivazione, di avere peculiari esigenze di autonomia, in carenza delle quali lo Stato potrebbe negare di procedere nella trattativa³⁰. Certamente, anche in caso di adeguata motivazione regionale, lo Stato potrebbe contrapporre le sue motivazioni contrarie ad addivenire a un'intesa, ma – prima ancora – potrebbe essere la stessa legge di attuazione ad escludere determinate materie, o specifici ambiti di disciplina e amministrazione, dal negoziato intergovernativo?³¹ O a definire principi e criteri affinché il governo possa esimersi, per compiti e funzioni di carattere unitario nazionale, di avviare o proseguire una trattativa con le regioni richiedenti?³²

In terzo luogo, qual è la misura massima della maggiore autonomia attribuibile, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi? È davvero prospettabile – come ritenuto da alcuni – che, sul piano qualitativo, le competenze legislative concorrenti potrebbero diventare competenze regionali esclusive e le competenze esclusive dello Stato diventare competenze concorrenti delle regioni?³³ O è piuttosto da ritenere che la maggiore autonomia attribuita con legge ordinaria (rafforzata) non possa comunque mutare la natura costituzionalmente definita delle diverse tipologie di competenza legislativa³⁴, salvo ammettere specifiche e limitate

²⁹ Secondo la prassi applicativa dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, sulla quale, per un caso di specie, mi permetto di rinviare ad A. FERRARA, *Può il legislatore statale stabilire una riserva di legge regionale?* in *Giur. Cost.*, n. 6, 2022, p. 2863 (in nota a Corte cost., sent. 20 dicembre 2022, n. 259).

³⁰ Sul tema v. A. IACOVELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian papers on federalism*, n. 2, 2023, p. 142.

³¹ In tal senso il cit. Paper di ASTRID, p. 25.

³² In tal senso l'emendamento 2.67 al DDL n. 615, approvato in commissione al Senato: "Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuate dalla regione nell'atto di iniziativa".

³³ Così come sostenuto, tra gli altri, da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2003, p. 135 ss., e da S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Regioni*, n. 4, 2017, p. 661.

³⁴ Cfr. G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Ist. federalismo*, n. 1, 2008, p. 63.

possibilità di *legislazione regionale in deroga* a determinati limiti e principi di legislazione statale.³⁵ Nel modo da ultimo indicato sembrerebbe potersi intendere la previsione dell'art. 7.3 del DDL Calderoli³⁶.

Inoltre, quanta parte delle materie è effettivamente trasferibile (anche alla luce di quella c.d. *trasversali*)? È evidente, infatti, che tanto più esse sono ampie tanto maggiore potrà essere l'oggetto della trattativa. Si può ritenere tuttavia che, anche sul piano quantitativo, la natura costituzionalmente definita delle competenze statali oggetto di un possibile negoziato, esclude senz'altro che possano essere trasferite intere materie ma solo compiti e funzioni riferibili ad ambiti specifici e determinati delle stesse (quali in primo luogo, evidentemente, i compiti e le funzioni statali localizzate sul territorio regionale) e in tal senso l'art. 1, comma 2, del DDL Calderoli prevede espressamente solo l'attribuzione di *funzioni "relative a materie o ambiti di materie"*. Che la natura costituzionalmente definita delle competenze e delle materie differenziabili ponga limiti comunque insuperabili in sede di attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione, pare chiaramente ricavabile, del resto, anche dall'art. 7 del DDL laddove si prevede che le intese dovranno indicare la propria durata, comunque non superiore a dieci anni, automaticamente rinnovabile salvo diversa volontà dello Stato o della regione³⁷. La ragione per cui occorre prevedere una durata temporanea alle intese è da intendersi, infatti, come la conseguenza immediata e inevitabile di avere a che fare con competenze costituzionalmente attribuite allo Stato che lo speciale procedimento derogatorio previsto dall'art. 116.3 della Costituzione non potrebbe definitivamente spostare in capo alle regioni senza violare le regole che garantiscono la rigidità costituzionale.

iii. La terza questione attiene al *profilo soggettivo delle Regioni che intendano avviare l'iniziativa per la differenziazione*:

In primo luogo, possono accedervi anche le Regioni già dotate di autonomia speciale, come ritiene l'art. 10.2 del DDL Calderoli, in possibile applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.³⁸ L'iper-interpretazione della già menzionata clausola di favore sembrerebbe porsi però in evidente contrasto con l'interpretazione letterale dell'art. 116.3 della Costituzione (che recando una *disciplina speciale*³⁹ dovrebbe intendersi come disposizione di stretta interpretazione) e anche con la finalità meramente transitoria dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, destinato a operare solo "*sino all'adeguamento*" degli statuti speciali di autonomia. Se si consentisse alle regioni ad autonomia speciale di ottenere nuove forme e condizioni particolari di autonomia anche al di fuori di questo "adeguamento" costituzionale,

³⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi*, n. 6, 2019.

³⁶ Ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie di cui all'articolo 116.3 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.

³⁷ Sulla questione della durata e della revocabilità dell'autonomia differenziata v. G. TARLI BARBIERI, *Procedimenti...*, cit., pp. 161-162.

³⁸ Per una rassegna delle diverse posizioni dottrinarie al riguardo v. A. MORELLI, *Fonti...*, cit., p. 120 ss.

³⁹ La natura speciale della disciplina dell'art. 116.3 della Costituzione è evidenziata da E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, la lettera, 03/2023, *Il regionalismo differenziato*, p. 3.

verrebbe meno *di fatto* la natura transitoria della clausola di maggior favore⁴⁰ e si tratterebbe di un ulteriore passo nella direzione della decostituzionalizzazione delle fonti dell'autonomia regionale speciale⁴¹.

In secondo luogo, possono accedervi tutte le regioni ordinarie o solo quelle che siano in condizioni di equilibrio di bilancio o che dimostrino un'adeguata capacità amministrativa⁴²? Si potrebbe ritenere, ad es., che il criterio della sussistenza della solidità finanziaria delle regioni richiedenti si possa ricavare dalla disposizione dell'art. 116.3 Cost. secondo la quale l'autonomia differenziata può essere attribuita “*nel rispetto dei principi di cui all'art. 119*”, tra i quali, in primo luogo, il rispetto dell'equilibrio dei bilanci regionali (art. 119.1).

iv. Una quarta questione, inoltre, investe non l'interpretazione dell'art. 116 della Costituzione o della legge di attuazione *in itinere*, quanto piuttosto la *valutazione dell'impatto delle innovazioni di sistema prodotte dall'attuazione dell'art. 116.3 Cost. sul modello di regionalismo italiano*. Non è dubbio, infatti, che lungo questa strada ci si allontani dal *regionalismo cooperativo* e si viri decisamente nella direzione di un *regionalismo competitivo*⁴³. Una competizione per avere spazi di maggiore autonomia e maggiori risorse, che – complice la naturale scarsità delle risorse finanziarie e l'onerosità politica di operare tagli di spesa o aumenti di pressione fiscale – spingerà alcune regioni (più ricche) a cercare di minimizzare la “*soglia costituzionalmente necessaria*” dei LEP⁴⁴ (art. 1.2 del DDL) o a differire più lungamente nel tempo gli interventi di perequazione e coesione nazionale (art. 4.1 e 9 del DDL) destinate a drenare risorse a favore delle altre regioni. Lo strumento chiave per la realizzazione di questo modello competitivo di regionalismo è la previsione di un'intesa bilaterale tra Stato e singola regione (art. 2 DDL) – secondo il modello delle regioni speciali⁴⁵ – e, conseguentemente, la determinazione delle necessarie risorse umane, strumentali e finanziarie da parte di una *Commissione paritetica Stato-Regione* (art. 5.1), con modalità intergovernative che sembrerebbero sfuggire completamente all'indirizzo e al

⁴⁰ Di diritto, infatti, sarebbe ancora astrattamente possibile procedere all'*adeguamento costituzionale* dei rispettivi statuti di autonomia ma l'interpretazione estensiva dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 renderebbe assai meno probabile che vi si addivenga effettivamente. Si tratterebbe, dunque, di un'interpretazione che non intenderebbe affatto spingere le regioni speciali alla revisione dei loro statuti e del catalogo delle loro competenze, che da essi si ricava, ma, all'opposto, di consentire loro di poterlo continuare a evitare.

⁴¹ Non mi pare un caso che G. POSTAL, molto attento a questa tematica, nella sua audizione innanzi alla prima commissione del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023, abbia ritenuto di non condividere la diretta applicazione alle Regioni a statuto speciale della stessa procedura prevista per quelle ordinarie dall'art. 116.3 della costituzione e dal DDL Calderoli e abbia proposto in alternativa un mero rinvio, fino alla revisione degli statuti speciali, alla possibilità di conferire nuove e ulteriori funzioni, con le connesse risorse aggiuntive, sulla base delle norme di attuazione degli statuti speciali o con le altre modalità e procedure previste dagli statuti medesimi.

⁴² Così come suggerito dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) nell'audizione presso la prima commissione del Senato della Repubblica il 6 giugno 2023, p. 3.

⁴³ Tant'è che ci si potrebbe interrogare se vi sia compatibilità fra autonomia differenziata e regionalismo cooperativo (come fa M. LUCIANI nella sua audizione innanzi alla prima commissione del Senato della Repubblica del 22 febbraio 2023). Per l'individuazione dei tratti competitivi del regionalismo differenziato e degli strumenti volti ad evitare la generazione di eccessive diseguaglianze v. S. MANGIAMELLI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione...*, cit., p. 31 ss.

⁴⁴ Nel senso fatto proprio dalla Corte cost. con la sent. n. 220/2021 al punto 5.1 del considerato in diritto.

⁴⁵ Sulla “problematica analogia” tra regionalismo differenziato e autonomie speciali v. F. PALERMO, *Il ruolo...*, cit., p. 243 ss.

controllo del Parlamento⁴⁶ e che potrebbero persino (incongruamente) consentire un'evoluzione delle risorse (in più o in meno) indipendente dalle effettive esigenze di spesa (art. 5.2)⁴⁷. Per queste ragioni l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha suggerito di emendare l'art. 7.5 del DDL, secondo il quale la Commissione paritetica procede annualmente alla (mera) valutazione degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei servizi trasferiti⁴⁸, o quantomeno di leggerlo in maniera virtuosa nel senso che detta *valutazione* debba necessariamente collegarsi a una *revisione periodica delle compartecipazioni previste in ragione dei fabbisogni effettivi* (conferendo o attingendo il differenziale nel fondo perequativo)⁴⁹.

v. Una quinta questione, infine, riguarda l'eventualità che l'effettiva attuazione del regionalismo differenziato possa costituire *un possibile bilanciamento* - non solo politico (per l'equilibrio interno all'attuale maggioranza di governo) ma anche istituzionale (per garantire un necessario *check and balance*) - *rispetto alla revisione costituzionale della forma di governo statale in senso neoparlamentare* (adeguatamente adattando il modello in uso nelle regioni e nei comuni) o, comunque, con un rafforzamento dei poteri del capo di governo e della funzione di governo (presidenzialismo, semi-presidenzialismo o premierato). Sul punto, ritengo che si possa facilmente condividere che tanto più ampio e diffuso sarà il rafforzamento effettivo dell'autonomia regionale, nel suo complesso, tanto più forte e rilevante potrà essere questo possibile controbilanciamento. È poco probabile, dunque, che un'autonomia differenziata che riguardi solo poche regioni (per quanto pesanti) in un sistema regionale che tende a favorire la competizione per la distribuzione delle risorse disponibili possa efficacemente raggiungere questo scopo (in tal caso, infatti, piuttosto che una divisione verticale del potere si rischierebbe di ridurre pericolosamente il livello di coesione del Paese). Se effettivamente si volesse andare, invece, nella direzione di un controbilanciamento dei poteri si dovrebbe, piuttosto, orientarsi a un diffuso trasferimento di funzioni amministrative a tutte le regioni (secondo il modello del *federalismo di esecuzione*⁵⁰) in attuazione (sia pur tardiva) dell'art. 118 della Costituzione, con

⁴⁶ Superando, in tal modo, l'impostazione fatta propria dalla legislazione di attuazione dell'art. 119 Cost. laddove si rimette alla legge l'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia e l'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie (art. 14 della legge 42/2009). Il rigoroso rispetto del principio costituzionale di legalità sostanziale non sembrerebbe però consentire, alla legge di disciplina generale (DDL Calderoli), un mero rinvio in bianco ad altre fonti di regolazione.

⁴⁷ V. Audizione UPB, *loc. cit.*

⁴⁸ V. Audizione UPB, *cit.*, p. 7.

⁴⁹ In favore di una revisione periodica dell'ammontare delle risorse riconosciute a ciascuna regione ad autonomia differenziata attraverso una rideterminazione delle aliquote di compartecipazione in relazione agli effettivi fabbisogni di spesa v. anche A. ZANARDI nella sua audizione innanzi alla prima commissione del Senato della Repubblica del 1° giugno 2023.

⁵⁰ Portando a più compiuta e coerente attuazione quanto già previsto, a suo tempo, dall'art. 1 della legge 59 del 1997 (c.d. Bassanini) secondo il quale - al di fuori delle materie di esclusiva competenza statale - tutti i compiti e le funzioni localizzabili nei territori delle regioni e degli enti locali, esercitati dalle amministrazioni periferiche o da altri enti o soggetti pubblici statali, debbano essere conferiti alle autonomie territoriali. Per una lettura delle richieste regionali di un'ampia autonomia differenziata come progetto di rilancio del regionalismo italiano - incanalabile verso l'obiettivo di ripensare il ruolo dello Stato attraverso la riqualificazione del suo ruolo legislativo nazionale e il ridimensionamento dei suoi compiti e funzioni amministrativi localizzabili sul territorio - mi sia consentito di rinviare ad A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO, *Differenziazione...*, *cit.*, p. 166 ss.



modalità nuove rispetto al passato (che consentano, dunque, una relativa stabilità delle funzioni trasferite e facciano venir meno i finanziamenti con vincolo di destinazione), nell'ambito di un sistema di *regionalismo cooperativo rafforzato* dalla creazione di una *Camera delle regioni* ispirata al modello tedesco (resa adesso di più facile realizzazione, pur involontariamente, dalla legge cost. n. 1/2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari)⁵¹.

⁵¹ Sarebbe, infatti, sufficiente accorpate in una sola Camera, direttamente elettiva, l'intera componente politicamente rappresentativa di tutti gli elettori (ovvero i seicento parlamentari espressivi della *Nazione*) e creare una seconda Camera istituzionalmente rappresentativa dei territori regionali secondo il modello Bundesrat tedesco (esclusa, dunque, ogni forma di elezione diretta o anche di indiretta rappresentanza *politica* anziché *territorialmente unitaria* delle singole regioni). Mi permetto di rinviare al riguardo, più compiutamente, ad A. FERRARA, *Sulla necessità di controbilanciare un'eventuale revisione costituzionale della forma di governo statale con quella della forma di stato regionale*, nel *Paper di federalismi.it*, del 7 giugno 2023, p. 1 ss.