

Antonella Sciortino*

Regionalismo differenziato e DDL “Calderoli”: notazioni di merito e di metodo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Aspetti procedurali: notazioni sul procedimento di “differenziazione” previsto dal DDL S. 615.* – 2.1 *Il ruolo delle Camere secondo lo schema procedurale previsto dal DDL S. 615* – 3. *Aspetti sostanziali delle <<ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia>>. Il quid, il quantum e il quomodo oggetto della differenziazione.*

1. Premessa

Quello del regionalismo differenziato è un tema complesso e delicato che ha suscitato un dibattito spesso polarizzato tra chi lo ritiene uno dei modi possibili attraverso cui rivitalizzare le autonomie territoriali¹ e

** Ordinario di diritto costituzionale nell’Università degli studi di Palermo.

¹ V. S. Mangiameli, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, editoriale, in *Dir. Reg.*, 1/2023, secondo cui le pretese e le bozze delle intese successive avrebbero sovvertito il paradigma costituzionale del “regionalismo asimmetrico” chiedendo una parte di funzioni amministrative e non competenze legislative con ricadute anche sul piano del linguaggio. Infatti, non si fa più riferimento al regionalismo “asimmetrico”, ma a quello “differenziato” mutuando un termine rintracciabile nell’art. 118.2 Cost.; N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV, *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano 2001, p. 57; L. Violini, *I procedimenti per l’attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «*Italian Paper of Federalism (Ipof.it)*», n. 1, 2019, p. 14, nt. 29 e C. Buzzacchi, *L’autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino 2022, pp. 83-100; G. Azzariti, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un’altra Costituzione*, in *Queste Istituzioni*, 4/2022, 3 ss.; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, 4/2019, 265 ss. Sulle premesse costituzionali della dislocazione differenziata v. S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in www.federalimi.it 29/2022, 5 e ss.

chi vi intravede seri rischi per l'unità della Repubblica². Se invece si accede all'idea che la differenziazione sia ontologicamente un modo per valorizzare l'autonomia i due poli possono essere tenuti insieme. Anzi se il rispetto del principio di uguaglianza è anche tenere conto delle differenze³ per un maggior grado di inveroamento dello stesso principio, una maggiore autonomia e differenziazione possono consentire di tener conto delle specificità dei diversi territori⁴. Allora il ragionamento può spostarsi su un altro piano, quello sul "come" garantire un regionalismo differenziato allineato e coerente con i principi costituzionali⁵. Il DDL (S. 615) recante "*Disposizioni per l'attuazione del regionalismo differenziato nelle Regioni a statuto ordinario*"⁶ presenta alcune criticità sia sul piano delle procedure in esso previste per il raggiungimento delle intese sia su quello sostanziale con particolare riferimento al rispetto dell'art. 119 cost. e dei principi che questo implica⁷. Ciò è ascri-

² V. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma 2019; M. Villone, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale scientifica, 2019.

³ Cfr. E. Balboni, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 444 e ss.

⁴ AA.VV., *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, Astrid Paper n.93, aprile 2023.

⁵ Cfr. S. Gambino, *Regionalismo differenziato e principi fondamentali della Carta*, in www.dirittiregionali.it, 1/2023

⁶ V. A.S. 615 presentato in Senato il 23 marzo dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri e il decreto di autorizzazione del Presidente della Repubblica. Si tratta del testo giunto alla VII versione con talune anche significative modifiche rispetto alle versioni precedenti, eccetto che per la versione del 2 febbraio assai poco modificata rispetto a quella deliberata il 16 marzo scorso dal CdM.

⁷ G. Lauri, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2023, pp. 20 ss.; A. Lollo, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2023, p. 515 ss. V. i Paper, 9 maggio 2023, in *Diritti regionali*, che contiene i contributi del seminario "*Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario"*", Senato della Repubblica, Roma, 26 aprile 2023; L. Spadacini, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in www.federalimi.it, 10/2023. Sulle numerose criticità del DDL S. 615 v. pure R. Calvano, *Il Monstrum del regionalismo differenziato e le sue vittime*, in *Lacostituzione.info*, 26 aprile 2023; M. Carli, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, Editoriale, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2023; A. Ruggeri, *L'autonomia regionale in appa-*

vibile, in special modo, agli altrettanto numerosi problemi che, sul piano interpretativo, pone la formulazione dell'art. 116.3 Cost. Infatti, il DDL in questione sconta la vaghezza della formulazione della disposizione costituzionale in parola che ha lasciato ampio spazio a opzioni interpretative anche di segno opposto l'una rispetto all'altra che potrebbero, sul piano attuativo, creare un disallineamento con alcuni principi costituzionali.

2. Aspetti procedurali: notazioni sul procedimento di "differenziazione" previsto dal DDL S. 615

Gli aspetti procedurali e quelli sostanziali, come si sa, sono ontologicamente interconnessi ed è di tutta evidenza che il modo in cui saranno affrontati i primi si ripercuoterà inevitabilmente sui secondi e viceversa.

In via preliminare è appena il caso di sottolineare che dalla lettera dell'art. 116 .3 Cost. non si può dedurre l'obbligatorietà di porre in essere una "legge generale di attuazione" anche se la sua opportunità e/o utilità, sottolineata peraltro da più parti in dottrina⁸, potrebbe essere rinvenuta, come risulta dalla Relazione illustrativa del ddl, nell'esigenza di garantire <<un coordinato processo di attuazione>> e <<un più ampio coinvolgimento delle Camere>>. Ma al di là degli scopi indicati nella relazione di accompagnamento al disegno di legge in questione, il rapporto tra la legge generale di attuazione di cui questo disegno costituisce la prima fase, quella dell'iniziativa, e la legge di autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost., è tale da non poter assolvere agli scopi di cui sopra in quanto non potrà vincolare il legislatore futuro e quindi neppure il legislatore della l. rinforzata prevista dall'art. 116.3

gata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione, in www.dirittiregionali.it, 2/2023.

⁸ Sull'utilità di una legge generale di attuazione v. pure la Relazione del 9 febbraio 2022 del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato, curata da Beniamino Caravita di Toritto, Anna Maria Poggi, Giulio M. Salerno, Federica Fabrizzi, Massimo Rubechi.

Cost.⁹ Di conseguenza, la legge generale attuativa dell'art. 116.3 Cost. non potrà assurgere a parametro interposto di legittimità costituzionale delle future leggi rinforzate di autonomia, come è stato sottolineato in dottrina da più parti¹⁰.

Si ritiene opportuno iniziare le riflessioni dal nodo procedurale più rilevante e più discusso, quello del ruolo riservato alle Camere¹¹, prendendo l'abbrivio proprio da una delle ragioni che hanno indotto il Governo a presentare l'iniziativa legislativa in questione al fine di giungere all'approvazione di una legge generale di attuazione del 3 co dell'art. 116 cost., consistente nel garantire un coinvolgimento più intenso delle Camere. Sul punto il DDL presenta innegabili fragilità.

Verrà esaminato partitamente il ruolo delle Camere: a) nella fase elaborativa dell'intesa Stato-Regione; b) e in sede di approvazione della legge rinforzata contenente l'intesa in allegato.

A) Per quanto riguarda l'*iter* procedurale dell'intesa, il ruolo delle Camere potrebbe essere molto diverso a seconda dell'interpretazione che si dà all'atto di impulso ai fini dell'ottenimento di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*. Infatti, occorre in primo luogo rilevare che le modalità, le forme e gli attori del negoziato a valle del quale si dovrebbe raggiungere l'intesa sono condizionati dalla diversa interpretazione che può darsi all'atto di iniziativa regionale, vale a dire la natura dell'iniziativa della Regione interessata. E' infatti da questo atto che l'art. 116.3 Cost. fa derivare l'inizio del relativo *iter*. Da ciò discende una certezza: è la Regione che deve prendere l'iniziativa, ma non altrettanto certo è con quale atto ciò debba avvenire, se con una legge regionale o con un altro atto di diversa natura. Il DDL all'art. 2 ha fatto

⁹ V. S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, Editoriale, in «Federalismi.it», n. 7, 2023, pp. XII-XIII, che per superare l'impasse della debolezza sistematica della legge rinforzata, propone il ricorso alla delegazione legislativa.

¹⁰ Da ultimo, O. Chessa, *Sui profili procedurali del DDL Calderoli come <<legge generale di attuazione>>*, in *Astrid-online*, marzo 2013.

¹¹ G. Costa, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in www.federalismi.it 9/2021; E. Catelani, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di merito e di metodo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it ; ID, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, lettera AIC, 3/2023, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it

una scelta, non scontata, ma prevedibile¹² di ritenere l'atto di iniziativa della regione come un "mero atto di impulso". In verità alcuni elementi che militerebbero per la natura legislativa regionale sono rinvenibili nell'art. 116.3 Cost.: la formulazione di quel passaggio della disposizione costituzionale in cui si afferma che con "legge dello Stato" su iniziativa della Regione interessata.... farebbe propendere per la natura legislativa dell'iniziativa regionale. Questa opzione interpretativa si sarebbe riflessa inevitabilmente sul prosieguo del negoziato. Infatti, l'iniziativa legislativa regionale avrebbe potuto ritagliare alle Camere *ab initio* un ruolo non marginale. Si sa quanto su tale scelta abbia pesato l'ipoteca relativa all'*iter* seguito per le pre-intese della scorsa legislatura.

Qui si innesta una prima osservazione: atteso che il DDL in commento non è in grado di vincolare la (e) futura (e) legge (i) statale (i) rinforzata ex art. 116. 3 Cost. potrebbe accadere che una regione dia una forma diversa agli esiti della fase endo-regionale presentando una iniziativa legislativa alle Camere imponendo un diverso *iter* di formazione dell'intesa rispetto a quello tracciato dall'art. 2 del DDL in questione. Ci

¹² Ci si riferisce all'ipoteca che le pre-intese delle tre Regioni che, sin dalla scorsa legislatura hanno iniziato a negoziare le forme della differenziazione, hanno lasciato sul *modus operandi* per il raggiungimento delle intese. In quelle pre-intese si pone infatti un parallelismo con la procedura ex art. 8.2 Cost. relativa alle intese con le confessioni tra Stato e confessioni acattoliche rispetto al procedimento con cui pervenire all'approvazione dell'intesa. Ciò avrebbe condotto ad un sovvertimento del paradigma costituzionale del regionalismo asimmetrico, come è stato sostenuto in dottrina. Sul punto v. S. Mangiameli, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Dir. Reg.*, Editoriale, 17 gennaio 2023. L'art. 116.3 Cost. si riferisce ai poteri legislativi e non a quelli amministrativi che nelle materie ex art. 117.3 Cost. le regioni dovrebbero avere in base ai principi costituzionali che presidiano l'allocazione delle funzioni amministrative. Il passaggio dalle competenze legislative alle funzioni amministrative compiuto all'origine si è riverberato anche nel linguaggio: non più clausola di asimmetria quella contenuta nel 116.3 Cost., ma differenziazione mutuata dall'art. 118 Cost. la cui distinzione è concettualmente netta. In fondo "l'assolutismo legislativo" di cui parla Mangiameli si è riflesso anche nelle pre-intese delle prime 3 regioni che avanzarono richieste in tale direzione. Sull'errore consistente nell'assimilare le Regioni a una minoranza (di qualsivoglia natura sia) si veda E. Grosso, *Intervento introduttivo*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino 2020, pp. 36- 37.

si troverebbe in questo caso di fronte ad una “asimmetria procedurale” tra Regioni richiedenti <<ulteriori condizioni e forme particolari di autonomia>>. La fase endo-regionale relativa all’iniziativa è rimessa dalla Costituzione (art. 116.3 Cost.) all’autonomia regionale e non può certo essere condizionata dalle scelte fatte in sede di “legge generale di attuazione”.

L’art. 2 del DDL contenente l’*iter* procedurale per giungere all’approvazione definitiva dell’intesa ci rimette un quadro in cui il negoziato Stato-Regione avviene in buona sostanza tra Governo nazionale e Regione interessata con uno spazio riservato alle Camere assai ridotto. A queste, infatti, viene trasmesso lo schema di intesa preliminare – schema deliberato dal Consiglio dei ministri dopo un primo negoziato con la Regione e dopo il parere reso dalla Conferenza unificata - per l’esame da parte dei competenti organi parlamentari che si esprimono con atti di indirizzo secondo i rispettivi regolamenti udito il Presidente della Giunta regionale interessato (art. 2.4).

Delle modalità di svolgimento del negoziato il DDL dice poco o nulla: dalla disposizione costituzionale si può ricavare che la Regione pone in essere un’iniziativa <<sentiti gli enti locali>> e che – dice l’art. 2.4 DDL - lo schema di intesa preliminare è firmato dai vertici dell’esecutivo nazionale e regionale. Peraltro, nello stesso articolo, al co. 5 si legge che lo schema di intesa definitivo viene comunque deliberato dal Consiglio dei ministri anche se non dovessero pervenire il parere della Conferenza unificata o gli atti di indirizzo delle Camere entro i termini prescritti. Lo schema di intesa definitivo, predisposto dal Consiglio dei ministri, sulla scorta anche dei pareri suddetti, al termine di un ulteriore negoziato ove si rendesse necessario, viene trasmesso alla Regione che lo approva secondo quanto prescritto dal proprio statuto. Una volta perfezionato lo schema dell’intesa con l’approvazione da parte della Regione e la deliberazione del Consiglio dei ministri, quest’ultimo delibera la presentazione del disegno di legge a cui è allegata l’intesa. La fase conclusiva prevede quindi una duplice deliberazione da parte del Consiglio dei ministri: quella sull’intesa definitiva approvata dalla Regione interessata e quella con cui il Consiglio dei ministri delibera la presentazione del disegno di legge ai fini dell’approvazione della legge rinforzata di cui all’art. 116.3 Cost. Sul punto sorgono degli interrogativi. Il DDL prevede che sia il governo a presentare alle Camere il relativo dise-

gno di legge ai fini dell'approvazione della legge di autonomia negoziata ex art. 116.3 Cost. E' l'unica scelta immaginabile? Vale a dire la presentazione del disegno di legge è solo nella disponibilità di una delle due parti negoziali, cioè il Governo oppure il consiglio regionale della regione interessata può presentare ai sensi dell'art. 121 Cost. un'iniziativa legislativa contenente l'intesa alle Camere? Quali vantaggi avrebbe tale soluzione che è pure stata proposta in dottrina?

Ad avviso di chi scrive, in entrambi i casi, sia che il disegno di legge provenga dal governo sia che provenga dalla regione interessata rimane la questione del rispetto del principio della bilateralità in forza del quale l'intesa non può essere modificata se non attraverso una ripresa del negoziato tra le parti che l'hanno posta in essere.

Questa *impasse* non può essere risolta al di fuori di una modifica dei regolamenti parlamentari che rendano possibile l'innesto di fasi procedurali che contemplino passaggi con gli organi coinvolti nell'intesa.

Veniamo alla formula espressiva "*sulla base di intesa tra Stato e Regione interessata*": è stato condivisibilmente affermato che non equivale a dire "in conformità" dell'intesa, ma che la legge deve basarsi sull'intesa tenendo in conto nella sostanza il suo contenuto¹³. In altre parole, sulla *base di intesa* (art. 116.3) significa solamente che in assenza di questa non possa essere approvata una legge rinforzata ai sensi dell'art. 116.3. La previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare (art. 2.4 DDL) è assolutamente condivisibile atteso che la "differenziazione", qualsiasi sia la latitudine e la consistenza, è destinata a produrre effetti di sistema non solo per le regioni interessate, ma anche per le altre nonché per tutti gli altri enti territoriali (e per l'ordinamento in generale). Tuttavia sarebbe auspicabile che si innestasse all'interno dell'elaborazione dello schema di intesa preliminare e non a valle. Invece il DDL prevede che lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione, dopo l'approvazione in Consiglio dei ministri (art. 2.3), venga (art. 2.4) trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere entro 30 gg dalla trasmissione. Trascorso infruttuosamente tale termine lo schema viene comunque trasmesso alle Camere per gli atti di indirizzo.

¹³ V. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Fed. Fisc.* 2007, 151 e ss.

Una cosa è certa: il parere della Conferenza unificata non potrebbe essere considerato assorbente e comunque esaustivo rispetto all'inciso <<sentiti gli enti locali>> perché nel primo caso l'organo citato comprende i rappresentanti di tutti gli enti locali e non solo quelli facenti parte della Regione interessata, nel secondo caso solo quelli compresi nel territorio regionale più direttamente toccati dagli effetti della devoluzione.

2.1 Il ruolo delle Camere secondo lo schema procedurale previsto dal DDL S. 615

Quanto alle Camere nella fase del negoziato, il DDL ritaglia un ruolo piuttosto marginale prevedendo che, dopo aver acquisito il parere della Conferenza unificata, lo schema di intesa preliminare venga inviato alle Camere perché queste possano esprimersi con atti di indirizzo a norma dei rispettivi regolamenti camerale¹⁴.

Gli atti di indirizzo (sia che si risolvano in mozione, risoluzione, o altro), come si sa, non rilevano sotto il profilo della vincolatività giuridica, ma sotto quello dei rapporti politici tra governo e parlamento ed è su quelli che le Camere potrebbero far leva per indurre il governo ad essere responsivo nei confronti degli atti di indirizzo parlamentari dato che l'ultima fase è lasciata alle Camere che possono approvare o meno con legge rinforzata *ex art. 116.3 Cost.*

Qui si innesta un altro profilo critico: gli atti di indirizzo devono essere resi <<udito il Presidente della giunta regionale interessata>> (art. 2.4 DDL). Attesa la riserva dei regolamenti parlamentari *ex art. 64 cost.* per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento delle Camere, è

¹⁴In proposito può essere osservato che il loro grado di incisione sull'intesa è assai relativo e anche se non dovessero pervenire entro il termine indicato nel DDL, il Consiglio dei ministri delibera comunque. E' vero che sulla base degli atti di indirizzo potrebbe aprirsi un ulteriore negoziato ove necessario – dice l'art. 2 c. 4 DDL- sempre nella logica della bilateralità dell'intesa che nella sua veste definitiva deve essere sottoscritta da entrambi gli esecutivi- nazionale e regionale (art. 2.7 DDL): <<L'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, è immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale>>.

di tutta evidenza che ciò potrebbe essere previsto solo dopo che i regolamenti parlamentari vengano modificati in tal senso.

Oltre alle criticità relative alla procedura relativa al confezionamento dell'intesa, altro aspetto problematico è quello relativo alla natura giuridica della legge di approvazione dell'intesa, quella legge che a tenore dell'art. 116.3 Cost., deve essere adottata con la maggioranza assoluta¹⁵. Il DDL sembra aver compiuto la scelta dell'inemendabilità dell'intesa raggiunta nel presupposto che si tratti di legge meramente formale.

C'è una via per contemperare il rispetto del principio della bilateralità e l'esigenza che le Camere non abbiano un ruolo solo ratificatorio o comunque piuttosto marginale?

Il punto è di particolare delicatezza perché è proprio il Parlamento l'organo che deve assicurare quella funzione unificante di istanze solo apparentemente contrapposte di cui all'art. 5 Cost.: l'unità e indivisibilità della Repubblica pur nel riconoscimento e nella valorizzazione delle autonomie. L'impatto che il regionalismo differenziato è destinato ad avere sul piano ordinamentale e sulla forma di Stato non può consentire una marginalizzazione del ruolo delle Camere: la sintesi tra chi chiede la differenziazione e chi deve garantire un eguale godimento dei diritti fondamentali spetta al Parlamento dove è naturale che si svolgano i necessari processi di integrazione politica, sociale, istituzionale.

Il ruolo del Parlamento non può essere confinato alla ratifica dell'intesa o al suo respingimento in toto e ciò non solo in ragione del fatto che oggetto della devoluzione sono anche competenze legislative e sarebbe contraddittorio un coinvolgimento marginale proprio di quell'organo che ne viene spogliato. E' la sede in cui il pluralismo, nelle sue più varie declinazioni, deve trovare la sintesi. Inoltre, le regioni ordinarie non richiedenti l'intesa possono far sentire la propria voce circa la differenziazione richiesta dalle altre regioni proprio in Parlamento quale "garante ultimo" della sintesi tra unità e decentramento di cui all'art. 5 Cost. Un'altra ragione risiede poi nella natura della legge rinforzata di cui all'art. 116.3 Cost. che comprime la potestà legislativa delle due camere dato il grado di resistenza passiva della stessa la cui

¹⁵ Il disegno di legge a cui è allegata l'intesa viene trasmesso alle Camere per l'approvazione con legge rinforzata ex art. 116.3 cost. (art. 2.8 DDL).

modifica richiede il medesimo procedimento “negoziato” e “rinforzato” e non una legge ordinaria *tout court*.

Questo ragionamento non è volto a inserirsi nella *querelle* emendabilità/non emendabilità dell'intesa, piuttosto mira a immaginare un percorso di partecipazione delle camere sia nella fase elaborativa dell'intesa che in quella approvativa tramite la legge rinforzata attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari.

Sarebbe quindi necessaria una modifica dei regolamenti parlamentari volta a costruire un procedimento parlamentare che coinvolga il ruolo di organi camerale (commissioni di merito, commissione bicamerale per le questioni regionali, plenum di ciascuna camera) sia nella fase elaborativa dell'intesa che in quella dell'*iter* formativo della l. rinforzata con cui viene approvata l'intesa ai sensi dell'art. 116.3 Cost. Solo in tal modo è possibile contemperare due esigenze apparentemente inconciliabili: preservare il principio di bilateralità del negoziato e quello della inemendabilità dell'intesa.

L'inciso contenuto nell'art. 116.3 Cost. <<sentiti gli enti locali>> viene lasciato dal DDL, quanto alle modalità del loro coinvolgimento (non certo all'*an* a cui ci obbliga la Costituzione) alle Regioni che verosimilmente dovrebbero coinvolgere il Consiglio delle autonomie locali (art. 123.4 Cost.). Il punto è molto delicato: gli enti locali potrebbero essere destinatari di ulteriori funzioni amministrative che le Regioni hanno acquisito e potrebbero decidere di attribuire loro al di là quanto stabilito dall'art. 118 Cost.?

3. Aspetti sostanziali delle <<ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia>>. Il quid, il quantum e il quomodo oggetto della differenziazione.

Sotto il profilo sostanziale gli aspetti problematici non sono di minor tenore di quello procedurali. Come il DDL ha interpretato il passaggio <<concernenti le materie di cui al terzo co. dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limita-

tamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)>> ? Quale l'ampiezza della differenziazione?

La formulazione dell'art. 116.3 Cost. indica gli ambiti materiali facendo riferimento alle materie di potestà concorrente di cui al co. 3 dell'art. 117 e alcune materie inserite nella griglia competenziale di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117.2 lett. l limitatamente ai giudici di pace, lett. n) e s).

Tuttavia non è privo di problematicità l'ipotesi in cui le Regioni dovessero chiedere la differenziazione per tutte le materie *ivi* indicate nella loro interezza e non invece in ambiti o sotto-ambiti materiali. Una interpretazione più aderente ai principi costituzionali potrebbe essere quella di dare contenuto alla formula espressiva <<concernenti le materie >> riportato nell'art. 116.3 Cost.: in tal modo anche materie ritenute non devolvibili come l'ambiente, se <<scomposte>>¹⁶ in sotto-ambiti materiali, potrebbero trovare giustificazione in una differenziazione regionale.

<<Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia>> possono essere attribuite <<nel rispetto dei principi di cui all'art. 119>>. Ciò significa che la realizzazione dei livelli di autonomia differenziata non possa es-

¹⁶ V. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali <<ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia>> per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?* in www.federalismi.it, 6/2019; 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, 757 e ss.; G. Moschella, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Dir. Reg.*, 2/2023. Quanto alla devoluzione delle norme generali sull'istruzione v. M. Luciani, *Audizione, I Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica*, 2 febbraio, 2023 che ritiene un controsenso il suo inserimento tra le materie trasferibili; G. Salerno, *L'istruzione e la prospettiva dell'autonomia differenziata*, in *Autonomia differenziata: analisi e proposte operative per l'istruzione* (a cura di), A. Rubinacci e G. Salerno, Tuttoscuola, 2022, 4 e ss.; A.M. Poggi, *I LEP e il quadro costituzionale dei diritti civili e sociali collegati all'istruzione*, *ivi*, 14 e ss.; ID, A. Poggi, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), cit., 85 ss.; L. Buscema, *Le declinazioni assiologiche nella materia dell'istruzione tra uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni, istanze autonomistiche e identità culturali generali*, in *Dir. Reg.*, 2/2023.

sere presa in considerazione al di fuori del rispetto dell'art. 119¹⁷. Questa non è una delle possibili opzioni, ma un obbligo costituzionale espressamente richiamato dall'art. 116.3 Cost.

Va segnalato che il DDL S. 615 abbandona l'idea¹⁸ che le regioni possano trattenere nel proprio territorio il cosiddetto residuo fiscale¹⁹ che oltre ad essere stato oggetto di fraintendimenti in alcune pre-intese, cozzerebbe con le istanze perequative e solidaristiche contenute nel testo costituzionale.

Quindi sul piano finanziario la "condizione costituzionale", la "premessa condizionante" alla quale è subordinata l'attribuzione di <<ulteriori condizioni e particolari forme di autonomia>> è rappresentata dal rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.²⁰

¹⁷ Sugli aspetti finanziari relativi all'attuazione dell'art. 116. 3 Cost. v. M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2021, 128 e ss.; G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 623 e ss.; Laura Letizia, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, *ivi*, 707 e ss.

¹⁸ Presente nelle pre-intese della XVII legislatura.

¹⁹ Come è noto, il concetto di residuo fiscale è stato elaborato da v. J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *The American Economic Review*, 1950, vol. 50, 4, 588 con uno scopo esattamente opposto a quello assunto in alcune pre-intese e cioè per misurare l'adeguatezza dell'azione redistributiva alla luce di un parametro obiettivo anche perché l'imposizione fiscale non va sui territori, ma sui soggetti.

²⁰ Dall'art. 119 cost. si fa discendere impropriamente il c.d. federalismo fiscale, ci si trova piuttosto dinanzi ad una disposizione attributiva di autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, agli enti territoriali. Questi potranno imporre tributi propri per finanziare le funzioni di cui sono titolari: tuttavia, tra gli enti territoriali solo le regioni possono imporre tributi propri in ragione della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 cost. Gli enti locali possono quindi con regolamento porre in essere solo la disciplina attuativa di tributi previsti da leggi statali o regionali. Le stesse regioni, poi nell'istituire tributi sono tenute a rispettare i principi uniformi fissati in sede statale per tutto il territorio nazionale in ossequio alla competenza concorrente ex art. 117.3 cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Gli enti territoriali oltre ai tributi propri, per finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite beneficiano anche di quote di tributi statali (compartecipazioni al gettito di tributi statali o regionali) riferibili al loro territorio. Accanto alle entrate ordinarie (tributi propri e compartecipazioni) l'art. 119 cost. prevede altre fonti di entrata per gli enti territoriali che hanno l'obiettivo di compensare gli squilibri tra i territori più ricchi e quelli più poveri: a) fondo perequativo al fine di garantire uno standard nazionale di erogazione dei servizi pubblici indipendentemente dalla capacità fiscale di ogni territorio (art. 119.3 cost.); b) finanza straordinaria (art. 119.5) nei confronti di determina-

E qui le possibilità di realizzazione del regionalismo differenziato scontano l'inattuazione (o meglio la parziale inattuazione) di molte disposizioni costituzionali novellate con la l. cost. 3/2001.

I punti cruciali da affrontare sono molteplici:

- a) trasferimento delle funzioni relative alle materie o ambiti di materie riferibili ai Lep;
- b) trasferimento delle funzioni relativo alle materie non Lep;
- c) trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie per l'esercizio delle relative funzioni.

Quanto al punto a), in primo luogo, è appena il caso di evidenziare che la determinazione dei Lep è una questione che ha valenza generale, non limitata o funzionale solo all'attuazione dell'art. 116.3 Cost. Si sarebbe dovuta fare già all'indomani dell'approvazione della l. cost. 3/2001 con legge dello Stato ai sensi dell'art. 117.2 lett. m) che ritaglia una competenza esclusiva dello Stato. La ragione è facilmente individuabile nella circostanza che, in una riforma di valorizzazione delle autonomie, debba essere lo Stato, con la sua funzione unificante, a determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Come è noto, ciò non è avvenuto eccetto che per la sanità (dove i Lep sono indicati con il diverso acronimo di Lea²¹). L'essenzialità della loro determinazione è legata al fatto che risulterebbe assai distonico (con i principi costituzionali di uguaglianza e di soli-

ti territori per rimuovere eventuali squilibri e promuovere l'esercizio di diritti della persona.

L'art. 119 Cost. è rimasto in parte inattuato. Con la legge delega 42/2009 recante "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione e contenente "disposizioni volte a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", come è noto, sono stati adottati vari decreti legislativi tra cui: dlgs 85/2010; d.lgs 216/2010; dlgs 23/2011; .dlgs 68/2011; dlgs. 88/2011; dlgs. 118/2011; dlgs 149/2011.

²¹ V. sent. corte cost. n. 169 del 2017, in cui si legge che: "I LEA, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost."

darietà) pensare di attribuire “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ad alcune regioni se non si determinano prima i Lep²².

Cosa prevede in proposito il DDL S. 615?

L’art. 3 stabilisce che i Lep siano determinati insieme ai relativi costi e fabbisogni standard con DPCM rinviando a quanto dispone l’art. 1 co. 791 della legge di bilancio per il 2023 (dai co. 791 a 801 l. 197/2022)²³. Qui si prevede una clausola di condizionalità rispetto al trasferimento delle funzioni riferibili alle materie o ambiti di materie riferibili ai Lep: esso può avvenire solo dopo la determinazione degli stessi che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117.2 lett. m), (dei costi e fabbisogni standard) sicché nessuna intesa può essere conclusa a prescindere dall’accertamento delle risorse necessarie.

La legge di bilancio al co. 792 prevede l’istituzione di una cabina di regia per la determinazione dei Lep. In particolare essa, in uno spazio temporale di 6 mesi, dovrebbe (co.793):

- Fare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni ordinarie in ciascuna delle materie indicate nel 116.3 come oggetto di devoluzione;
- effettuare una ricognizione della spesa storica sostenuta dallo Stato nell’ultimo triennio in ciascuna delle regioni nelle materie ex art. 116.3 per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato;
- individuare le materie riferibili ai Lep sulla scorta delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard;
- determinare (co. 793) i Lep avvalendosi dell’ausilio di vari enti e società (ISTAT, SOSE Spa, CINSEDO).

La forma giuridica degli atti con cui vengono determinati i Lep e i relativi costi e fabbisogni standard è quella del DPCM²⁴.

²² 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 1/ 2023, IV-XV.

²³ Sul collegamento tra la legge di bilancio per il 2023 e il ddl Calderoli, M. Podetta e L. Spadacini, *L’autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la legge di bilancio per il 2023*, in *Astrid Rassegna*, 2/2023, pp. 1-13; M. Podetta, *Il tentativo di attuazione dell’autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta online*, 2, 2023, 362 ss.

²⁴ V. Co. 796 (iter dei DPCM). Proposta del ministro per gli affari regionali di concerto con il ministro dell’economia e finanze previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema del decreto è acquisito il parere della conferenza unificata ai sensi

Questa scelta lascia molto perplessi atteso che, senza ombra di dubbio, la Costituzione pone una riserva di legge in materia. Inoltre è stato osservato che esso prevede di definire i costi e i fabbisogni standard nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente laddove la loro loro garanzia richiede nuove risorse²⁵.

b) Per le materie o ambiti di materie non Lep invece il trasferimento può avvenire, secondo le modalità stabilite dalle intese, *“dall'entrata in vigore della presente legge”*.

Se si pensa alla consistenza delle materie non Lep il dato non è affatto rassicurante.

Alcune questioni. Come si concilia l'art. 4.2 DDL con l'art. 9.1 DDI che, in tema di misure perequative, di coesione e solidarietà sociale per rimuovere gli squilibri dei territori anche in quelli che non siglano intese, viene invocato l'art. 119. 3 e 119.5? E in subordine: lo Stato può trasferire alle Regioni richiedenti la differenziazione, le risorse per l'esercizio di queste funzioni prima di garantire il rispetto dei commi 3 e 5 dell'art. 119 che rispettivamente riguardano il fondo perequativo e le risorse aggiuntive sempre per quei territori più bisognosi e quindi per garantire quelle prestazioni di uguaglianza atte a colmare gli squilibri fra i territori? Non sussiste il rischio di vanificare il meccanismo perequativo? E poi, in tutto questo, un forte condizionamento deriverà dai vincoli che discenderanno dal <<Patto di stabilità e crescita>> per il quale è in corso il negoziato per la sua riforma²⁶.

dell'art. 3 d.lgs. 281/1997. Co. 797 prevede che un Commissario (da nominare entro i 30 gg successivi alla scadenza dei lavori della cabina di regia) possa completare i lavori della Cabina di regia qualora questa non avesse completato i lavori.

²⁵ V. AA.VV., *L'autonomia regionale “differenziata” e la sua autonomia*, cit., 41 e ss.

²⁶ Sulle proposte di riforma del Patto di stabilità e crescita v. *ex multis* v. A. LISCAI, *Assessment of the Commission proposal for reformed EU economic governance framework*, in *Astrid Rassegna*, 18/2022; G. LORENZONI, F. GIAVAZZI, V. GUERRERI, L. D'AMICO (2023), *New EU fiscal rules and governance challenges*, VoxEU.org, 2 January; C. WYPLOSZ, *Reform of the Stability and Growth Pact: The Commission's proposal could be a missed opportunity*, VoxEU.org, 17 November 2022; G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in www.federalismi.it, 21/2023; F. SALMONI, *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, *ivi*, 33/2022; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun Hamiltonian moment*, in *Riv. AIC*, 1/2022. Sulle novità della proposta di riforma v. pure A. SACCHI, *Intervento*, Riunione intermedia organizzata dalla Società italiana di economia pubblica, 22 giugno 2023,

c) Quanto al trasferimento delle risorse (umane, strumentali, finanziarie) necessarie per l'esercizio delle materie devolute, l'art. 116.3 Cost. rimanda al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Anche in questo caso l'attuazione dell'art. 116.3 si scontra con la circostanza che l'art. 119 cost. è rimasto in gran parte inattuato. E' noto "come" e in "che misura" la l. 42/2009 e i relativi decreti legislativi abbiano realizzato l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

L'art. 119 Cost. indica le fonti di finanziamento delle funzioni pubbliche svolte dagli enti territoriali: in primo luogo le entrate ordinarie (tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio) a cui possono aggiungersi altre fonti di entrata che hanno l'obiettivo di perequare il divario tra i territori più ricchi e quelli più bisognosi per evitare che i servizi resi ai cittadini non siano troppo disomogenei in ragione del territorio di residenza: il fondo perequativo (119.3) e la finanza aggiuntiva (119.5). Come è noto, il co. 4 dell'art. 119 prevede il finanziamento integrale delle funzioni delle regioni e degli enti locali (in tutte le materie e non solo in quelle lep).

Chi finanzia la differenziazione? Chi determina il *quantum* delle risorse umane, finanziarie e strumentali?

Il DDL 615 (art. 5) prevede che sia una commissione paritetica Stato-Regione (quindi senza gli enti locali) disciplinata dall'intesa stessa e formata da rappresentanti dei rispettivi esecutivi a valutare gli oneri finanziari per ciascuna regione. E' appena il caso di ricordare che l'art. 14 l. 42/2009²⁷ prevede che sia una legge a determinare l'assegnazione delle risorse per finanziare le funzioni in ossequio all'art. 119 che prevede la corrispondenza tra funzioni e risorse per esercitarle.

42 e ss. reperibile in <http://www.siepweb.it/siep/wp/>; di proposta di riforma delle regole fiscali e non di riforma complessiva della governance economica europea discusse M. BORDIGNON, *Intervento*, ivi, 4 e ss. Sulla posizione dell'Italia in merito alla riforma v. quanto riportato da O. RICCHI, MEF, *Le regole fiscali: aspetti teorici, applicazioni empiriche e implicazioni di policy*, ivi, 6 ss. Se si vuole v. A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, lettera 7/2023, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it

²⁷ Per comodità si riporta l'art. 14 l. 42/2009: «Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'[articolo 116, terzo comma, della Costituzione](#), forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'[articolo 119 della Costituzione](#) e ai principi della presente legge.

Questo è un punto assai critico nel DDL 615: le modalità di finanziamento delle funzioni non può essere rimesso ad una Commissione paritetica Stato-Regione come se si trattasse di una questione confinata ai rapporti tra lo Stato e la regione interessata. Investe questioni più generali e sistemiche. Manca un quadro organico relativo al finanziamento delle funzioni aggiuntive che non sia rimesso ad accordi tra governo e regione solo con il raggiungimento dell'intesa. Inoltre occorrerebbe prevedere un sistema di monitoraggio e verifica da parte dello Stato dell'effettiva erogazione nelle regioni differenziate delle prestazioni previste nelle materie Lep con relative sanzioni in caso di esito negativo delle relative verifiche. Inoltre è stato evidenziato²⁸ che se non si realizza il federalismo fiscale (peraltro previsto come milestone anche dal PNRR) prima per tutte le Regioni e non si crea il fondo perequativo, il finanziamento delle funzioni aggiuntive rischia di far leva soprattutto sulle compartecipazioni ai tributi erariali sconfessando uno dei principi cardine dello stesso federalismo fiscale, quello di ridurre quanto più possibile la finanza derivata.

Infine, tra le disposizioni transitorie e finali, il DDL prevede che nei confronti delle Regioni speciali²⁹ si applichi la <<clausola di maggior favore>> di cui all'art. 10 l. cost. 3/2001. Alla domanda quindi se le regioni speciali possano usufruire dell'autonomia differenziata la risposta – si ritiene – debba essere positiva nonostante qualcuno sostenga che il

²⁸ Sulle relazioni tra l'autonomia differenziata e i principi del federalismo fiscale v. A. Zanardi, in *Audizione, I Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica*, 1 giugno 2023.

²⁹ Sui rapporti tra autonomia differenziata e specialità regionale v. A. Morelli, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *cit.*, 608 e ss.; O. Caramaschi, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, *ivi*, 659 e ss.; Tanja Cerruti *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, *ivi*, 681 e ss.; Claudio Ragusa *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, *ivi*, 787 e ss.; Chiara Sagone, *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, *ivi*, 831 e ss.; Valentina Prudente *"Differenziazione" e specialità regionale alla luce del recente tentativo delle Regioni del Nord di ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*, *ivi*; Maria Letteria Quattrocchi, *Quali "forme e condizioni particolari di autonomia"? I limiti della potestà legislativa regionale tra specialità e differenziazione*, *ivi*, 769 e ss.

pronome <<altre>> riferito alle regioni confinanti l'applicazione dell'art. 116.3 Cost. solo a quelle ordinarie. La funzione del pronome in questo caso sembra chiara: in una disposizione, l'art. 116, i cui primi due commi sono dedicati alle regioni speciali, per indicare che anche le ordinarie possano chiedere la differenziazione (alle condizioni ivi indicate) in alcuni ambiti concernenti le materie di cui... (omissis) non si poteva non usare il pronome <<altre>>. Il punto critico potrebbe essere un altro. È sicuro che il percorso che le regioni speciali debbano seguire per acquisire le <<ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116 cost. sia quello dell'applicazione dell'art. 10 l. 3/2011 e non quello delle norme di attuazione previste dall'art. 11.2 l. 131/2003? Quest'ultima disposizione, infatti, prevede che le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle regioni speciali, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 l. 3/2002 possano proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative. Da ciò è possibile dedurre che la relativa disposizione contenuta nel DDL 615 (art. 10) sia superflua o al più meramente ricognitiva.

Qualche nota infine sulle clausole finanziarie (art. 8 DDL) che sono condivisibili, ma che sembrano porsi in contrasto con altre disposizioni del DDL tra cui l'art. 4.1. Il riferimento al comma sull'invarianza finanziaria per la finanza pubblica (art. 8.1), quello sul finanziamento dei LEP che deve rispettare l'art. 17 l. 196/2009 e l'equilibrio di bilancio (co. 2) e che non verrà pregiudicata l'entità delle risorse per le singole regioni che non siano parte dell'intesa contro in altre disposizioni si rintracciano elementi di contraddizione. Il riferimento riguarda in primo luogo l'art. 4.1 del DDL che subordina il trasferimento delle funzioni all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie nel caso in cui dalla determinazione dei Lep dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

