

ANTONELLA SCIORTINO*

**L'attuazione del regionalismo differenziato:
prime impressioni sul disegno di legge S. 615**

(Relazione al Seminario su
«Il disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione
dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”», Roma,
26 aprile 2023)

(VERSIONE PROVVISORIA)

Il tema del regionalismo ha suscitato un dibattito aspro, spesso polarizzato tra chi ha ritenuto che questo sia uno dei modi per rivitalizzare il regionalismo e chi, invece, all’opposto, vi intravede seri rischi per l’unità della nostra Repubblica. Se invece si accede all’idea che la differenziazione sia ontologicamente un modo per valorizzare l’autonomia i due poli possono essere tenuti insieme. Allora il ragionamento potrebbe spostarsi – su un altro piano raccogliendo la sollecitazione di Anna Mastromarino – sul come il regionalismo differenziato possa essere realizzato in modo allineato e coerente con i principi costituzionali ma anche con gli obblighi provenienti dal processo di integrazione europea. In questo senso non è sufficiente la mera esegesi dell’art. 116.3 Cost, che quindi, deve essere contestualizzato non soltanto all’interno della cornice costituzionale ma anche, come ho detto, del processo di integrazione europea. D’altra parte, lo stesso art. 117.1 Cost. è riassuntivo dei vincoli suaccennati: il legislatore statale e regionale, nell’esercitare la potestà legislativa loro attribuita, devono tenere conto dei limiti ivi contenuti. Su questo punto si tornerà a proposito di un

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Palermo.

altro profilo assai delicato che è quello dell'ambito materiale della differenziazione, vale a dire dei limiti espliciti e impliciti alla differenziazione. Non ci si riferisce soltanto agli ambiti che sono *ex professo* ritenuti oggetto della differenziazione, quelli cioè contenuti all'art. 117. 2, lett. f), limitatamente alla giurisdizione della giustizia di pace, n), s), ma a tutto il 117.3, tra cui vi sono numerose competenze che lo Stato condivide nell'ambito di una competenza di tipo concorrente con l'Unione europea. Un esempio per tutti è quello dell'energia.

Ecco, se si pensa alla sicurezza nell'approvvigionamento, all'interconnessione delle reti energetiche e alla crisi che, su questo versante, si è creata in ragione della guerra in Ucraina, si ha davvero difficoltà ad immaginare una regionalizzazione *tout court* di questa materia, che sta stretta pure alla dimensione nazionale.

Tutto questo porta ad un'altra riflessione riguardante i limiti agli ambiti materiali, ciò che è negoziabile e ciò che non lo è. Al di là delle etichette contenute nel 116.3, chi stabilisce i limiti? Possono essere soltanto il frutto di un negoziato tra esecutivi nazionale e regionale? Si può immaginare un ruolo delle Camere marginale al punto da non incidere sull'intesa se non con qualche atto di indirizzo così come previsto nel disegno di legge su cui oggi siamo chiamati a riflettere? La funzione unificante di istanze solo apparentemente contrapposte, contenuta nell'art. 5 Cost., non può che spettare alla sede di rappresentanza politica nazionale. Queste sono solamente alcune delle premesse con cui angolare il tema e con cui analizzare il DDL 615.

In via preliminare sembra opportuno un accenno al profilo relativo alla obbligatorietà o meno di una "legge generale di attuazione". Dalla lettera del 116.3 non si può ricavare, come è stato già detto da Adriana Apostoli nella sua bella relazione, l'obbligo di una necessaria *interpositio* di una legge attuativa, anche se la sua opportunità e/o utilità potrebbe essere rinvenuta, come risulta anche dalla Relazione di accompagnamento del DDL, nell'esigenza di assicurare un ordinato e coordinato processo di attuazione

e un più ampio coinvolgimento delle Camere. Però, al di là degli scopi indicati nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge in questione, è appena il caso di sottolineare la problematicità del rapporto tra “legge generale di attuazione”, di cui questo disegno di legge costituirebbe la prima fase, e la “legge di autonomia differenziata”: la prima, essendo una legge ordinaria *tout court*, naturalmente non può vincolare il legislatore futuro e quindi neppure il legislatore della legge rinforzata ex art. 116.3 Cost. In altre parole, la legge generale attuativa dell’art. 116.3 Cost. non potrà assurgere a parametro interposto di legittimità costituzionale delle future leggi rinforzate di autonomia. Questo implica che lo stesso *iter* procedimentale, che è stato immaginato dal DDL 615 per il confezionamento dell’intesa potrebbe non essere seguito da tutte le Regioni richiedenti la differenziazione. Potrebbe, quindi, accadere che una Regione dia una forma diversa agli esiti della fase endo-regionale, imponendo, quindi, un *iter* diverso di formazione delle intese rispetto a quello che è stato tracciato dall’art. 2 del DDL in questione. Infatti la fase relativa all’iniziativa è rimessa dalla Costituzione (art. 116.3) all’autonomia regionale (questo è uno dei pochi punti fermi dell’art. 116.3 Cost.) e non può certo essere condizionata dalle scelte fatte in sede di “legge generale di attuazione”. Sotto questo profilo il primo scopo indicato nella relazione di accompagnamento – quello di un più ordinato e uniforme processo attuativo – sarebbe vanificato e forse una delle soluzioni potrebbe proprio segnalata da Alessandro Morelli nella sua stimolante relazione introduttiva.

Quanto alla fase elaborativa dell’intesa, non mi addentro nell’analisi dell’*iter* formativo (lo ha già fatto molto bene Adriana Apostoli), ma vorrei solo segnalare che il disegno 615, all’art. 2, ha fatto una scelta, non scontata però prevedibile, di ritenere l’atto di iniziativa della Regione interessata come un “mero atto di impulso” e da questo far derivare una certa conformazione dell’intesa stessa riguardo gli attori negoziali e il relativo *iter* procedimentale. Nella fase deliberativa dell’intesa vi è un assoluto protagonismo degli esecutivi, quello appunto della Regione interessata e quello del Governo nazionale, che giungono ad uno schema preliminare di intesa e

soltanto dopo – sullo schema preliminare d'intesa – chiedono il parere della Conferenza unificata e in seguito trasmettono alle Camere perché si pronuncino con gli atti di indirizzo previsti dai rispettivi regolamenti con l'aggiunta dell'inciso «udito il Presidente della giunta regionale». Quest'ultima indicazione appare problematica atteso che l'art. 64 Cost. pone una riserva a favore dei regolamenti camerali per tutto quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento delle Camere e quindi non può certo essere una legge formale ordinaria a poter inserire tale inciso nello svolgimento di un atto di indirizzo disciplinato dai regolamenti parlamentari. Ma il punto più critico risiede nel fatto che gli atti di indirizzo siano richiesti dopo che un primo negoziato si sia svolto conducendo alla predisposizione dello schema preliminare di intesa. Sarebbe invece auspicabile che gli atti parlamentari di indirizzo possano inserirsi in un momento antecedente rispetto a quello indicato nel DDL, in modo che le parti negoziali ne possano tenere conto già per confezionare lo schema preliminare dell'intesa.

Il d.d.l., poi, prevede che sia il Governo a presentare alle Camere il relativo disegno di legge ai fini dell'approvazione della legge di autonomia negoziata ex art. 116.3 Cost. È l'unica scelta immaginabile? Vale a dire la presentazione del disegno di legge è solo nella disponibilità di una delle parti negoziali, cioè il Governo nazionale? Oppure anche il Consiglio regionale può presentare ai sensi dell'art. 121.2 Cost. un'iniziativa alle Camere contenente l'intesa? Quali potrebbero essere i vantaggi in questo caso? A parte quelli che porta con sé il coinvolgimento del legislativo regionale rispetto all'ipotesi in cui sia soltanto l'esecutivo l'attore negoziale, rimane comunque aperta la questione di fondo del rispetto del principio pattizio in forza del quale appunto l'intesa non può essere modificata se non attraverso una ripresa del negoziato tra le parti che l'hanno posta in essere. Così arriviamo al nocciolo della questione: il rapporto tra intesa e legge rinforzata. I due momenti, a mio avviso, non possono essere atomisticamente considerati. Il disegno di legge invece sembra considerare isolatamente i due momenti – intesa e legge rinforzata – sicché la prima debba essere, così come confezionata dagli attori negoziali, approvata o meno dalla legge

rinforzata nel presupposto che si tratti di una legge meramente formale. Il punto è particolarmente delicato anche per ciò che dicevo in premessa. L'impatto che il regionalismo differenziato è destinato ad avere sul piano ordinamentale, sulla forma di Stato, sui diritti non può consentire una marginalizzazione così intensa delle Camere: una sintesi tra chi chiede la differenziazione e chi deve garantire un eguale godimento dei diritti fondamentali spetta al Parlamento, dove è naturale che si svolga il necessario processo di integrazione politica, sociale e istituzionale. A ciò si aggiunge anche un'altra notazione ovvia: sarebbe contraddittorio un coinvolgimento così marginale proprio del Parlamento che viene spogliato delle competenze legislative indicate nell'art. 116.3 Cost.

Si ritiene che sia possibile sostenere che tra l'intesa e la legge rinforzata vi sia un rapporto di "reciproca interdipendenza" potendosi configurare l'intesa come una "condizione di procedibilità" della stessa legge rinforzata che non potrebbe essere approvata a prescindere dall'intesa. Rispetto sì del principio pattizio, ma all'interno di una sequenza procedimentale che consenta alle Camere di rinviare l'intesa per consentire un'ulteriore fase negoziale. In questa prospettiva sarebbe necessario procedere ad una modifica dei regolamenti parlamentari volta a introdurre meccanismi di "dialogo permanente" tra gli attori negoziali e la sede parlamentare anche all'interno del procedimento formativo della legge rinforzata che in tal modo non sarebbe più configurabile come legge meramente formale. Merita un approfondimento l'inciso «sentiti gli enti locali» di cui all'art. 116.3 Cost. È un punto delicato e importante anche per le ragioni evidenziate da Alessandro Morelli nel passaggio della sua introduzione in cui paventava il rischio che la differenziazione possa produrre un neocentralismo regionale che si verrebbe a sostituire a quello statale. Inoltre il DDL prevede che la regione "possa" devolvere le funzioni amministrative agli enti locali, previsione da ritenersi in contrasto con l'art. 118 Cost. che fissa criteri ben precisi in proposito a cui le regioni non sono sottratte. Quindi il predicato verbale "possono" appare improprio e dovrebbe essere sostituito con "devono". Dall'art. 116.3 Cost.

emergono delle indicazioni precise: 1) in primo luogo la *ratio* dell'inciso suggerisce, a mio avviso, il momento in cui tale parere obbligatorio, ma non vincolante debba intervenire, vale a dire prima che la regione formuli l'atto di iniziativa in quanto proprio questo parere dovrebbe servire a valutare con maggiore avvedutezza le proprie istanze destinate ad avere ricadute sull'esercizio delle funzioni amministrative; 2) in secondo luogo l'aver utilizzato la formula espressiva "enti locali" in luogo di "popolazioni interessate" ha un preciso significato connotativo, quello di riferirsi agli enti locali nella loro veste istituzionale di enti esponenziali delle rispettive comunità e non in riferimento alla popolazione ivi residente; 3) il DDL lascia all'autonomia statutaria la determinazione delle forme e delle modalità di partecipazione degli enti locali. Suscita delle perplessità il rinvio alla disciplina statutaria in quanto la Costituzione ha previsto l'obbligo per le regioni ordinarie di istituire un apposito organo di raccordo tra la regione e i suoi enti locali costituito dal Consiglio delle autonomie ex art. 123.4 Cost., organo che, a mio avviso, non può essere tenuto fuori dalla relativa consultazione, fermo restando che la regione possa prevedere, in aggiunta, altre forme di coinvolgimento degli enti locali in base alle proprie disposizioni statutarie.

Quello dell'ambito materiale della differenziazione è un tema delicatissimo perché i limiti della differenziazione non vanno ricercati soltanto nella testualità del 116.3 della Costituzione, ma in tutta la congerie di principi costituzionali (gli artt. 2, 3, 5, il 120.2, ecc.) e vincoli europei che fanno da cornice all'attuazione del regionalismo differenziato. L'art. 116.3 Cost. comunque dà qualche indicazione quando usa il termine «concernenti» le materie che, letto insieme a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», rimanda all'idea che si debba trattare il più delle volte di ambiti o sotto-ambiti di materie. E, quindi, in questa prospettiva, sulla scorta anche delle esperienze precedenti, le intese non si possono limitare ad individuare, con delle "etichette", intere materie, lasciando poi ad altre sedi, diverse da quella parlamentare, la specificazione, perché questo significherebbe, in qualche modo, considerare l'art. 116.3 Cost. in modo completamente avulso dal contesto costituzionale. Così anche materie ritenute non devolvibili come

l'ambiente o l'istruzione, se "scomposte" in sotto-ambiti materiali, potrebbero essere ragionevolmente devolvibili. In sede di negoziato sia il Governo nazionale che le Camere dovrebbero dare indicazioni in tal senso. Per rimanere all'esempio di una delle materie di competenza concorrente ex art. 117.3, quella dell'energia, le Camere dovranno tener conto di quanto accade in sede UE e regolarsi quanto ai segmenti competenziali da lasciare alla competenza regionale. E qui ritorna, quindi, forte il ruolo del Parlamento, che è appunto il garante ultimo della sintesi tra unità e decentramento.

Due considerazioni, infine, sugli aspetti finanziari.

Non mi dilungherò sui LEP, lo ha fatto diffusamente Michele Belletti. Voglio però soffermarmi sul trasferimento relativo alle materie non LEP che il DDL prevede possa avvenire, «dall'entrata in vigore della presente legge», secondo le modalità stabilite nelle intese. Se si pensa alla consistenza e poderosità di tali materie il dato non è affatto rassicurante. Sul punto si ravvisa una incongruenza tra l'art. 4.2 e l'art. 9.1 del DDL. Quest'ultima disposizione richiama i commi 3 e 5 dell'art. 119 che rispettivamente riguardano l'istituzione del fondo perequativo senza vincolo di destinazione e le risorse aggiuntive per rimuovere gli squilibri dei territori, anche di quelli che non hanno siglato le intese. Ci si domanda infatti come lo Stato possa trasferire alle Regioni richiedenti la differenziazione, le risorse per l'esercizio di queste funzioni prima di garantire il rispetto di quanto stabilito nei commi 3 e 5 dell'art. 119 Cost. Non sussiste il rischio di vanificare il meccanismo perequativo? Per non considerare poi il forte condizionamento derivante dagli strumenti di *governance* economica europea.

La seconda considerazione riguarda chi stabilisce il *quantum* delle risorse umane, finanziarie e strumentali. L'art. 5 DDL prevede che sia una Commissione paritetica Stato-Regione disciplinata in sede di intesa a valutare gli oneri finanziari per ciascuna regione. È appena il caso di ricordare che l'art. 14 della l. 42/2009 prevede che debba essere una legge a determinare l'assegnazione delle risorse per finanziare le funzioni in ossequio all'art. 119 che prevede, tra l'altro, la corrispondenza tra funzioni attribuite

e risorse per esercitarle. Il punto merita di essere evidenziato: 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 articolazioni territoriali. Sembra un *modus operandi* lesivo delle esigenze di unità dello Stato e anche di quelle autonomie che non chiedono la differenziazione, date le implicazioni sistemiche e ordinamentali che sono destinate a discendere dall'attuazione del regionalismo differenziato.