

**«IL PASSAGGIO DALL'IDEA AL FATTO È SEMPRE PENOSO».
L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA TRA MITO E REALTÀ**

GIOVANNI TARLI BARBIERI
(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche)

Data di pubblicazione: 18 aprile 2024

GIOVANNI TARLI BARBIERI*

«Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso».
L'autonomia differenziata tra mito e realtà **

Abstract (It.): *il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autore al Seminario della rivista Diritti regionali, svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, sul tema «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”».*

Abstract (En.): *the contribution is the revised and expanded text of the lecture given by the Author at the Seminar hosted by the journal Diritti Regionali, held in Rome on April 26th, 2023. The seminar focused on the topic «The bill containing “Provisions for the Implementation of Differentiated Autonomy for Ordinary Statute Regions”».*

Parole chiave: *autonomia differenziata, regionalismo, Parlamento, disegno di legge Calderoli, Titolo V.*

Keywords: *differentiated autonomy, regionalism, Parliament, Calderoli bill, Title V.*

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche.

** Il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autore al Seminario della rivista *Diritti regionali*, svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, nella Sala Capitolare del Senato, sul tema «Il disegno di legge recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”». Il testo è aggiornato al 23 agosto 2023.

1. All'inizio dei lavori della Costituente, in seno alla Commissione dei 75, allorché l'istituzione delle Regioni era tutt'altro che pacifica, Attilio Piccioni, autorevole esponente della DC e assoluto protagonista di questa fase politico-istituzionale, chiamò tutti i colleghi a una complessiva «assunzione di responsabilità», soggiungendo: «Non si può pensare di creare l'ente Regione senza dargli la possibilità di raggiungere i fini per i quali viene istituito [...] Ora, una volta fissati i fini per i quali la Regione si istituisce, i suoi obiettivi, le sue funzioni di rinnovamento della dinamica politica e amministrativa della nazione, non si debbono lesinare i mezzi necessari allo svolgimento delle sue funzioni, perché altrimenti si compirebbe un'opera inutile»¹.

A distanza di tanti anni, questa citazione mi pare di grande utilità per inquadrare in controtuce i limiti e le contraddizioni del disegno regionalistico² che ancora oggi si trova in uno stato di perdurante, confusa transizione, ancora lontano da un assetto stabile conseguentemente più funzionale.

Il vigente Titolo V soffre di una quasi sistematica inattuazione. Il tema è rilevante anche nell'ottica dell'art. 116, co. 3, Cost., posto che il conferimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» dovrebbe postulare un contesto istituzionale nel quale l'autonomia sia compiutamente definita. Tuttavia, come è noto, così non è avvenuto. La stessa legge di bilancio per il 2023 (l. 197/2022), se, da un lato, ha previsto la procedura di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 1, co. 791 ss.), indispensabile adempimento non solo nella prospettiva di attuazione dell'art.

¹ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 30 luglio 1946, res. somm., 50-51.

² Per un efficace affresco del quale, cfr., da ultimo, S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna 2022.

116, co. 3, Cost.³, dall'altro ha posticipato l'attuazione del c.d. federalismo fiscale al 2027 o a un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al d.lgs. 68/2011 (co. 788)⁴. A ciò si aggiunga la revisione di quest'ultimo prefigurata dalla l. 111/2023 («Delega al Governo per la riforma fiscale») attraverso decreti legislativi da adottare entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

Si tratta di un aspetto importante, data la difficoltà di immaginare un sistema di finanziamento delle funzioni previste dalle intese in presenza di un quadro ordinamentale ancora precario e incompleto.

La completa attuazione della l. 42/2009 appare quindi un requisito fondamentale «per una costruzione virtuosa e non conflittuale del regionalismo differenziato», consentendo di assegnare le risorse correlate alle nuove funzioni e ai nuovi compiti trasferiti alle Regioni destinatarie ai sensi dell'art. 116, sulla base di una analisi rigorosa dei correlati fabbisogni standard e dei costi standard⁵.

Concludendo sul punto, l'eventuale attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. non può non prendere atto del cattivo stato di salute della riforma regionale del 2001 che non è stato affatto arginato, ed anzi ulteriormente aggravato da

³ Avendo un'importanza decisiva per il corretto funzionamento dello Stato regionale, come ricordato anche in una recente fondamentale pronuncia della Corte costituzionale (Corte cost., sent. 220/2021); viceversa, come si dirà più oltre (n. 7), l'art. 1, co. 791, della stessa legge prevede uno strumento di determinazione dei livelli essenziali «ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni».

⁴ Con ciò andando oltre quanto previsto nel PNRR che prevede un differimento entro il primo quadriennio del 2026.

⁵ Per tutti, F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid rassegna* (www.astrid-online.it), 6/2019, 31.

un confuso percorso di revisioni costituzionali (realizzate tra il 1999 e 2001 o tentate, come è avvenuto successivamente) che ha evidenziato limiti tecnici evidenti, anche per un approccio congiunturale alle autonomie «come valore da esaltare o una diseconomia rispettivamente quando essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere»⁶.

2. Le considerazioni che precedono dimostrano quanto la prospettiva dell'autonomia differenziata sia irta di ostacoli, tanto da richiamare il monito di Sturzo che nel 1949 con riferimento all'istituzione delle Regioni osservava che il «il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso»⁷.

Di fronte alla prospettiva dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. un dibattito politico polarizzato sta pericolosamente sottovalutando i tanti problemi che essa inevitabilmente è destinata a porre, a cominciare dall'inevitabilmente complessificazione del futuro assetto territoriale, in quanto fondato su cinque Regioni a statuto speciale, un certo numero di Regioni "specializzate" (per di più assai importanti) e da altre Regioni a statuto ordinario. A ciò si aggiungano le profonde differenze tra le Regioni non solo in termini di divario territoriale, ma anche in termini di rendimento istituzionale (si pensi al grave fenomeno delle Regioni soggette ai piani di rientro o, addirittura, commissariate)⁸.

⁶ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018 - La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*. Atti del XVIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli 2019, 164.

⁷ L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, ora in *Opera omnia*, I, 11, Bologna 1949, 16.

⁸ Attualmente sono soggette a un piano di rientro Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia; di queste due sono commissariate (Calabria, Molise).

Ciò detto, il prosieguo del presente lavoro avrà ad oggetto alcuni dei quesiti posti da *Diritti regionali nel Forum sull'attuazione dell'autonomia differenziata*.

Si è molto discusso dell'opportunità di una legge ordinaria attuativa dell'art. 116, co. 3, Cost. Come è noto, le opinioni in dottrina sono diverse⁹.

Nella relazione alla proposta di legge “Calderoli” si legge che «la soluzione di una legge generale di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere»¹⁰, in linea con i contenuti della relazione della Commissione Caravita, istituita nella XVII legislatura¹¹ e con la Corte dei conti che in un'audizione presso la Commissione stessa nel giugno 2021 affermava che «la “legge quadro”, nel regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, deve esprimere una disciplina generale che dovrebbe essere in grado di tracciare un percorso condiviso per le stesse intese e potrebbe anche fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area della devoluzione delle materie. In questa prospettiva, la legge quadro potrebbe atteggiarsi come legge

⁹ Un quadro sintetico delle diverse posizioni è rinvenibile in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 11 e i riferimenti bibliografici ivi riportati. Si è poi proposto di trasfondere in una legge *ad hoc* i contenuti della parte generale delle bozze di intesa del 2019: B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, *ivi*, 13, 3-4.

¹⁰ Senato della Repubblica, XIX legislatura, Disegno di legge n. 615, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», *Relazione*, 4.

¹¹ *Relazione*, cit., 2-3.

recante i principi generali in materia di intese *ex art. 116, terzo comma, Cost. [...] anche al fine di promuoverne la funzione nomofilattica*¹².

Per le stesse ragioni l'opportunità di una legge quadro è stata auspicata anche dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione¹³.

Si può aggiungere altresì l'esigenza di impedire che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa «ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica»¹⁴.

Come affermato nella relazione della Commissione Caravita e nel testo dell'audizione della Corte dei conti, l'intervento del legislatore in materia non può prescindere dal fatto che l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. prelude all'adozione di una fonte rinforzata. Così, se è indubbio che la legge quadro può ospitare contenuti soprattutto allo scopo di colmare le lacune della

¹² Corte dei conti, sezione delle autonomie, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata*, 4 giugno 2021, in www.corteconti.it, 8.

¹³ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Documento conclusivo approvato, 12 luglio 2022, 179 ss.

¹⁴ A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano 2020, 126 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2019, 264.

disposizione costituzionale, è quantomeno dubbio che possa porre principi vincolanti i contenuti dell'intesa¹⁵.

La legge dovrà poi rispettare la riserva ai regolamenti parlamentari della disciplina del procedimento legislativo (da ultimo, Corte cost., sent. 237/2022 che ha qualificato come indefettibile tale riserva). Da questo punto di vista, però, colpisce la disattenzione delle Camere che nell'ambito delle recenti revisioni dei rispettivi regolamenti del 2017 e del 2022 non hanno inserito alcuna disposizione relativa all'approvazione delle leggi attuative delle intese ex art. 116, co. 3, Cost.

3. Un punto assai delicato attiene al ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione delle intese.

Sul punto, l'approvazione con legge dell'intesa non può essere considerata un passaggio più o meno automatico, di mera ratifica di scelte compiute altrove¹⁶.

Al contrario, la portata potenzialmente decostituzionalizzante della legge di approvazione dell'intesa, il fatto che il Parlamento si privi di quote di potere legislativo in favore delle Regioni richiedenti, il carattere di fonte atipica e rinforzata della legge di cui all'art. 116, co. 3, Cost. la quale fa sì che le regole da essa poste abbiano una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive sono tutti fattori che depongono verso un

¹⁵ Non si condivide la tesi dell'incostituzionalità della legge quadro in questa parte: così, invece, A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2020, 330 ss.; secondo O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid rassegna* (www.astrid-online.it), 5/2023, una legge di attuazione sarebbe inutile o incostituzionale.

¹⁶ Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 23 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

coinvolgimento forte delle Camere¹⁷. A ciò si aggiunga, ovviamente, il fatto che il Parlamento è «portatore dell'interesse nazionale nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali» ed è chiamato a valutare tutte le implicazioni del riconoscimento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», visto che l'attivazione del regionalismo differenziato non è una forma di attuazione necessaria del Titolo V ma solo una facoltà¹⁸.

In questo senso, il riferimento all'art. 8 Cost., pure contenuto nelle pre-intese sottoscritte nel febbraio 2018, appare non sostenibile date le incommensurabili differenze tra tale disposizione e l'art. 116, co. 3, Cost.

Il problema più rilevante attiene all'emendabilità del disegno di legge di approvazione delle intese, alla luce dell'esigenza di rispettare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto della differenziazione.

Sul punto, il disegno di legge Calderoli che fa riferimento ad atti di indirizzo (art. 2, co. 4), appare troppo debole. Se appare arduo immaginare un'efficacia vincolante degli atti di indirizzo, si è suggerito che sui testi degli schemi preliminari di intesa trasmessi dal Governo, l'esame e la deliberazione finale delle Camere siano preceduti da un lavoro istruttorio da parte di tutte le Commissioni competenti per materia e da parte della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Il Parlamento sarebbe così in condizione di valutare compiutamente gli schemi di intesa «evidenziando i singoli elementi di criticità o di difformità rispetto all'indirizzo politico-parlamentare maggioritario, così da orientare in dettaglio ed efficacemente la

¹⁷ Sul punto, da ultimo, Astrid, paper 93, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in www.astrid-online.it, 17 ss.

¹⁸ Per tutti, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 9.

finale negoziazione delle singole parti dell'intesa che il Governo sarebbe chiamato a realizzare»¹⁹.

Qualora in sede di approvazione finale della legge si ritenga possibile l'approvazione di emendamenti, occorrerebbe delineare una procedura per allineare i contenuti dell'intesa (attraverso una sua revisione o adeguamento), al fine di renderla conforme al contenuto della legge, ovvero di rendere quest'ultima conforme alla prima, attraverso una successiva votazione a maggioranza assoluta dei componenti dopo la revisione dell'intesa²⁰.

È appena il caso di ricordare che la procedura definita dall'art. 2 del disegno di legge "Calderoli" non è l'unica possibile, essendo possibile una diversa ricostruzione che, partendo da un'iniziativa della Regione, intesa come una vera e propria iniziativa legislativa, valorizzi un'interlocuzione tra

¹⁹ Un tale processo, tuttavia, richiede necessariamente interventi correttivi dei Regolamenti parlamentari, al momento non in grado di assicurare un adeguato ruolo delle Camere nel procedimento delineato dal disegno di legge Calderoli: Astrid, *paper* 93, cit., 21. In questo senso, si può evocare quantomeno il "precedente" costituito dall'art. 2, co. 4, della l. 42/2009 il quale prevedeva l'obbligo per il Governo di rendere comunicazioni alle Camere nel caso in cui non intendesse conformarsi al parere parlamentare. Si è altresì evocata la procedura di approvazione con legge statale degli statuti ordinari prima dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 che consentì al Parlamento una forte capacità di condizionarne i contenuti: così, ad esempio, M. Bertolissi nell'ambito di una audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 1° aprile 2019, res. sten., 33.

²⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, rinvenibile in www.astrid-online.it, 6.

la Regione stessa e il Parlamento: in questo caso, l'intesa tra gli Esecutivi avrebbe ad oggetto non già la definizione degli ambiti oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma, più limitatamente, «la copertura gestionale e amministrativa delle norme legislative»²¹.

Sempre a tutela delle prerogative parlamentari ma, più in generale, alla stregua della *ratio* dell'art. 116, co. 3, Cost., occorre che la legge contenga una disciplina esaustiva, non essendo possibile il trasferimento al Governo né attraverso lo strumento della delega²² né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi, come invece si desumeva dalla “parte generale” delle tre intese del 2019.

Il disegno di legge “Calderoli” prevede che «le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'intesa di cui all'articolo 2» (art. 5, co. 1). Su questo punto, relativo a un aspetto importante e per molti aspetti decisivo, il testo non individua l'atto nel quale le risorse saranno determinate, ma non è certo da escludere che esso presupponga l'utilizzazione di un atto atipico²³.

²¹ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli 2020, 111. Da ultimo, O. CHESSA, *In tema*, cit.

²² Come invece previsto dalla «proposta di legge di legge delega per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, in attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione», trasmessa dal Presidente della Regione Veneto Zaia al Ministro per gli affari regionali, Stefani nel luglio 2018. Tale proposta non fu però presentata alle Camere.

²³ L'art. 5, co. 1, riprende un'analogia previsione contenuta nella “parte generale” delle intese del 2019, secondo la quale con d.p.c.m. sarebbero state determinate, in particolare, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni

4. L'art. 116, co. 3, Cost. allude alla necessità che nel procedimento di adozione della legge da esso richiamata siano sentiti gli enti locali.

L'art. 2 del disegno di legge “Calderoli” prevede un doppio coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regioni: in prima battuta sull'atto di iniziativa deliberato dalla Regione interessata (co. 1); in sede di approvazione dello schema di intesa definitivo, a proposito del quale si prevede che la Regione interessata lo approva «secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali» (co. 5).

Se il primo parere si situa nella fase di avvio della procedura, il secondo si situa nella fase terminale, quando si è in presenza di uno schema di intesa ormai definitivo e quindi di fatto insuscettibile di ulteriori modifiche. Sarebbe allora importante che la consultazione degli enti locali avvenisse anche e soprattutto sullo schema di intesa preliminare, mentre quella sullo schema definitivo potrebbe essere attivata nel solo caso di modifiche sostanziali al testo²⁴.

Un ulteriore interrogativo attiene alle modalità di coinvolgimento degli enti locali: come è noto, l'art. 123, co. 4, Cost. prevede che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite o assegnate ai sensi delle intese, nonché le modalità di tale attribuzione: R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Formu di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 16 marzo 2019, 2 ss.

²⁴ Sulla necessità di un coinvolgimento effettivo degli enti locali, per tutti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art.116, comma 3, Cost.*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, 171; M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino 2022, 119.

Da più parti è stata evidenziata una crisi di questi organi²⁵; a ciò si aggiunga che non in tutte le Regioni è stato dato seguito ad un'esigenza di revisione della composizione dell'organo derivante dalla c.d. legge "Delrio", dalla trasformazione cioè delle Province e dalla costituzione delle Città metropolitane.

Peraltro, alla stregua dell'art. 123, co. 4, Cost. il coinvolgimento di tali organi appare necessario non potendo essere surrogato dal parere dell'Anci e dell'Upi regionale²⁶.

Il coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di approvazione delle intese è fondamentale soprattutto perché l'attuazione del regionalismo differenziato è destinata a impattare in modo potenzialmente assai significativo sulle autonomie locali²⁷, con l'ulteriore rischio che l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. possa alimentare un ulteriore fenomeno di "centralismo regionale" anche sul piano dell'amministrazione e quindi una nuova stagione di contrapposizioni tra le Regioni e i "loro" enti locali.

In questo senso, seri dubbi emergono con riferimento all'art. 6, co. 1, del disegno di legge "Calderoli", ai sensi del quale «le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale

²⁵ Sul punto, per tutti, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *www.federalismi.it*, 5/2018.

²⁶ *Contra*, Anci, *Nota su disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"*, in *www.anci.it*.

²⁷ Cfr. Anci-Upi, *Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione* (Roma, 5 luglio 2018), rinvenibile in *www.astrid-online.it*. Come è noto, sono ricorrenti le polemiche circa i rischi che l'autonomia differenziata possa alimentare un ulteriore fenomeno di "centralismo regionale" sul piano dell'amministrazione.

collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie».

Tale disposizione sembra infatti presupporre un'attribuzione, per così dire, facoltativa delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni *ex art. 116, co. 3, Cost.* agli enti locali²⁸, mentre essa dovrebbe essere necessaria, ovviamente nei limiti e con le modalità di cui all'art. 118 Cost.; e ciò anche allo scopo di evitare un ulteriore snaturamento delle Regioni in una direzione diversa da quella presupposta dal Titolo V della Costituzione²⁹.

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

Più in generale, ammesso che l'art. 116, co. 3, Cost. possa essere riferito anche al trasferimento delle funzioni amministrative (e non solo e non tanto alle funzioni legislative, come sostenuto da una parte della dottrina: cfr. *infra*, n. 6), occorre salvaguardare la portata dei principi di cui all'art. 118 Cost., quali vincoli alle intese che, come tali, non possono essere certo aggirati o elusi attraverso il coinvolgimento, sul piano procedurale, della Conferenza unificata nel procedimento di adozione delle intese (si veda, in questo senso, l'art. 2, co. 4, del disegno di legge Calderoli).

²⁸ Tra l'altro, non è chiaro cosa significa l'aggettivo "ulteriore" che risulta nella rubrica dell'art. 6.

²⁹ Si è anche intravisto il rischio «di una superfetazione di organismi ed enti di derivazione regionale con un palese sovraccarico amministrativo e gestionale e in contraddizione con un ruolo della Regione squisitamente di legislazione»: Anci, *Nota su disegno di legge*, cit., 6.

5. Un problema assai complesso e di non facile soluzione è dato dalla compatibilità tra il procedimento delineato dall'art. 116, co. 3, Cost. e il principio di rigidità costituzionale.

Sul punto, sono note le critiche radicali di Leopoldo Elia secondo il quale con l'art. 116, co. 3, «si viola [...] il principio della rigidità costituzionale dell'art. 138 Cost., che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua superiorità», posto che esso prevederebbe «invece del procedimento previsto dall'art. 138, una legge *sui generis*», con la conseguenza che «questo regionalismo rischia di essere sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione. Tutto ciò impone cautela; certo, questo regionalismo differenziato non è obbligatorio ma è disponibile con eccessiva facilità. Peggio ancora se il procedimento di revisione costituzionale venisse “scansato” con una disinvolta abilitazione offerta alle regioni per appropriarsi di materie ora di competenza esclusiva dello Stato»³⁰.

In premessa, non vi è dubbio che l'art. 116, co. 3, si presenta non privo di ambiguità, laddove «se la differenziazione avesse dovuto diventare una regola, come qualcuno ha ipotizzato, allora la necessità di una legge costituzionale avrebbe dovuto essere impellente, mentre per una ordinaria amministrazione, per attribuire cioè qualche funzione amministrativa in più, corredata dalle funzioni legislative strettamente necessarie all'organizzazione

³⁰ L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 18-19 che si richiama in senso critico a L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 181, secondo il quale «la prospettiva dell'asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un'ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano».

dei poteri acquisiti, allora una semplice legge ordinaria avrebbe potuto essere sufficiente»³¹.

Tuttavia, non sembra sostenibile che l'art. 116, co. 3, possa essere qualificato come espressivo di una riforma costituzionale... incostituzionale³².

Il nostro ordinamento conosce, anche e soprattutto in materia regionale, fenomeni di “decostituzionalizzazione” con riferimento a fattispecie contenute negli statuti speciali (materia finanziaria; autonomia organizzativa) ma anche, in forme diverse, in favore degli statuti ordinari³³. Tali fenomeni, pure problematici³⁴, possono essere giustificati sia con l'obiettivo di favorire una più piena realizzazione dell'autonomia regionale sia, sul piano della produzione normativa, con il fatto che le fonti autorizzate a derogare a precetti costituzionali non acquisiscono la natura delle leggi di cui all'art. 138 Cost. ma fungono «da semplice “condizione risolutiva”» dell'efficacia delle disposizioni modificate o derogate. È quindi da ritenersi che la legge di approvazione dell'intesa ex art. 116, co. 3, Cost. non abbia una

³¹ L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino 2021, 179.

³² Si mutua l'espressione da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019, 36 ss.

³³ Si veda, in questo senso, il vigente art. 122, co. 5, Cost.

³⁴ In particolare, con posizioni non del tutto assimilabili, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988, 116 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 169 ss.; J. LUTHER, *La legislazione costituzionale*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli 2012, in particolare 139 ss.

forza di resistenza passiva superiore rispetto a una successiva legge costituzionale³⁵.

Ovviamente una tale tesi lascia aperto il problema dei limiti a questa capacità di deroga.

Sul punto, una interpretazione che renda l'art. 116, co. 3, Cost. coerente con i principi costituzionali è possibile. Sembra cioè condivisibile la tesi secondo la quale attraverso tale disposizione è possibile «rimuovere più o meno ampiamente per determinate regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale, in attuazione delle numerosissime clausole di intervento ammesse sia dalla lettera della Costituzione che dalla successiva elaborazione interpretativa»³⁶.

È stato quindi sostenuto giustamente che «il primo aspetto da considerare è lo strumento», per cui «la clausola dell'art. 116.3 riguarda ipotesi molto precise non solo perché si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque particolari condizioni di autonomia, ma perché quest'ultima riguarda appunto come si è visto il trasferimento di quote di competenze legislative. Dunque, uno strumento particolare per singoli casi, di vero e proprio adattamento alle esigenze specifiche del contesto e proprio per questo, in linea di principio, con effetti limitati ai due interlocutori istituzionali del processo, cioè alle parti della intesa»³⁷.

³⁵ M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 140 che si richiama all'autorevole insegnamento di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 171-172 e *Diritto regionale*, Padova 2000, 57 ss.

³⁶ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 630.

³⁷ M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna* (www.astrid-online.it), 10/2019, 12.

Conseguenza di una tale impostazione è che l'art. 116, co. 3, non può atteggiarsi come una sorta di “surrogato di specialità” (esito che si verificherebbe nel caso in cui l'intesa riguardasse gran parte delle materie trasferibili) ma nemmeno come strumento per veicolare intere materie, a maggior ragione laddove sia rilevante lo spessore di interessi unitari.

Oggetto dell'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario non sono quindi «materie» bensì «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie» indicate dalla disposizione costituzionale. Come è stato giustamente evidenziato, la richiesta non può limitarsi a indicare le materie oggetto della richiesta di autonomia differenziata, dovendo invece individuare esattamente le funzioni e i compiti di cui si chiede l'attribuzione; e ciò in quanto oggetto dell'attribuzione sono «specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi compresi tra quelli che, nell'ambito di ciascuna delle materie considerate, tuttora rientrano nella competenza dello Stato ai sensi degli art. 117 e 118 della Costituzione e (per l'art. 118) delle relative leggi di attuazione». La richiesta deve in conseguenza «indicare le ragioni obiettive per le quali la Regione interessata ritiene di potere meglio gestire quelle funzioni e quei compiti, nell'interesse dei propri cittadini e senza lesione dei più generali interessi della Repubblica»³⁸.

In questo senso, appare quantomeno impreciso l'art. 2, co. 2, del disegno di legge “Calderoli” il quale prevede che «l'atto o gli atti d'iniziativa di ciascuna Regione possono riguardare una o più materie o ambiti di materie».

L'ipotesi di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 116, co. 3, non sembra condivisa da quanti auspicano una profonda revisione o, addirittura, la mera abrogazione di esso.

Sul primo punto, il pensiero corre innanzitutto alla proposta di iniziativa popolare elaborata dal prof. Villone (A.S. n. 764) che si propone non soltanto una radicale revisione del c.d. “regionalismo differenziato” ma una

³⁸ Astrid, *paper* 93, cit., 14.

riallocazione di alcuni ambiti materiali alla legislazione esclusiva dello Stato, con l'introduzione della c.d. "clausola di supremazia"³⁹.

Si tratta di una proposta destinata, almeno in questa legislatura, a un probabile insuccesso eppure espressiva di un orientamento critico nei confronti del regionalismo, condiviso anche da una parte non trascurabile dell'opinione pubblica e della cultura che hanno progressivamente virato su posizioni favorevoli a un riaccentramento delle competenze e a una corrispondente limitazione dei poteri regionali e locali⁴⁰.

Sul primo punto, l'art. 116, co. 3, Cost. sarebbe profondamente rivisto sia sul piano dell'individuazione degli ambiti sui quali sarebbe possibile

³⁹ Si tratta, in particolare, dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2, lett. m), che sarebbero qualificati come "livelli uniformi", della tutela della salute, della scuola. Similmente, sarebbero attratti alla competenza concorrente ambiti materiali attualmente ricadenti, in tutto o in parte, nella competenza residuale (così l'istruzione e la formazione professionale; l'assistenza sociale; l'assistenza ed edilizia scolastica). Si tratta di interventi possibili e in alcuni casi forse auspicabili, anche se di per sé non risolutivi, essendo illusorio pensare «che i rapporti tra Stato e Regioni si possano soddisfacentemente risolvere una volta per tutte assegnando "materie", ora in esclusiva allo Stato, ora parzialmente o totalmente (in teoria) alle Regioni», essendo invece rilevante più in generale l'«indirizzo della legislazione ordinaria dello Stato» (G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, 781). Con riferimento alla richiamata introduzione della "clausola di supremazia" e, addirittura, insieme, dell'interesse nazionale, da più parti invocata nell'epoca della pandemia, essa, in assenza di robusti meccanismi di raccordo in particolare a livello parlamentare, potrebbe risultare una sorta di *passepertout* capace di "espropriare" senza garanzie per le Regioni, le competenze spettanti a queste ultime.

⁴⁰ Così, ad esempio, E. GALLI DELLA LOGGIA, A. SCHIAVONE, *Una profezia per l'Italia. Ritorno al sud*, Milano 2021, 95 ss., sollecitano un esame rigoroso dell'intero impianto del regionalismo italiano «che andrebbe sottoposto a un esame rigoroso, severo e senza timidezze, e andrebbe poi ridisegnato nello spirito di un ritorno all'impianto del 1970» (96).

l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, sia sul piano del procedimento di attribuzione, sia, infine, sul piano dei limiti di tale attribuzione.

Sul primo punto, non sarebbero più comprese materie di competenza legislativa esclusiva statale: il perimetro dell'autonomia sarebbe così limitato, anche perché, come accennato, la proposta prevede una robusta riallocazione di competenze normative dalle Regioni allo Stato.

Sul secondo punto, l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia sembrerebbe configurata come atto "unilaterale" dello Stato (il testo afferma infatti che la legge dello Stato sarebbe approvata «sentiti la regione e gli enti locali interessati»). La legge sarebbe sottoposta a *referendum* popolare, secondo uno schema analogo a quello previsto per le leggi costituzionali ai sensi dell'art. 138 Cost. Sarebbe poi possibile, dopo l'entrata in vigore della legge, la sottoposizione della stessa a *referendum* abrogativo⁴¹.

Con riferimento ai limiti, il testo allude a un generico e non meglio precisato «interesse delle altre Regioni e dei principi di cui agli articoli 117 e 119» (i principi di cui all'art. 117 sembrerebbero a prima vista precludere la possibilità di conferimento di poteri legislativi atipici); a ciò si aggiunga la riconosciuta possibilità per la legge statale di legiferare anche nelle materie disciplinate con legge regionale *ex art.* 116, co. 3, Cost. «quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale», con ciò ripristinando un limite che, come è noto, si è dimostrato particolarmente penetrante per lo Stato e pregiudizievole per le autonomie territoriali.

Si tratta quindi di un testo destinato a rendere l'attuazione del regionalismo differenziato tanto complessa da assomigliare a una sorta di "missione impossibile".

⁴¹ Si omette in questa sede ogni valutazione circa i problemi di ammissibilità del *referendum* abrogativo sulla legge di approvazione dell'intesa.

Quanto all'abrogazione dell'art. 116, co. 3, parte della dottrina ha ritenuto che essa non sarebbe possibile, trattandosi di una disposizione che, pure introdotta con una legge di revisione costituzionale, si sarebbe «innestata consustanzialmente con i principi supremi della forma di stato, finendo per costituire, nella sua essenza, un vero e proprio punto di non ritorno»⁴².

Si tratta di una tesi sicuramente suggestiva; tuttavia, a diverse conclusioni si può arrivare alla luce del carattere facoltizzante dell'art. 116, co. 3, e della perdurante mancata attuazione dello stesso. Non solo, ma a seguire un tale orientamento, si potrebbe arrivare a ritenere irreversibili i conferimenti di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia una volta che la disposizione fosse attuata, ciò che invece è da ritenersi eccessivo⁴³.

6. I testi delle pre-intese del 2018 ma, per molti aspetti, anche le prospettive aperte dalla l. 197/2022 e del disegno di legge Calderoli sembrano assecondare un disegno che porti a una valorizzazione dell'autonomia regionale differenziata assai più sul piano dell'amministrazione che su quello della legislazione⁴⁴.

Se però, come è stato persuasivamente osservato, l'obiettivo della maggiore autonomia è il conseguimento di nuove funzioni amministrative, una seria attuazione dell'art. 118 Cost., riferita a tutte le Regioni (che, come si è detto non c'è stata), nella sua flessibilità, potrebbe rispondere almeno ad alcune delle esigenze che oggi vengono veicolate attraverso le richieste di

⁴² M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 142-143.

⁴³ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 2022, 70 ss.

⁴⁴ Sul punto, da ultimo, R. BIN, *L'autonomia differenziata: politica o burocrazia?*, in *Le Regioni*, 6/2022, 1153 ss.

maggiore autonomia *ex art. 116, co. 3, Cost.*, allocando le funzioni sulla base dei criteri fluidi di cui al comma 1, con provvedimenti legislativi ordinari⁴⁵.

Pare invece persuasiva la tesi secondo la quale l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. può divenire uno strumento di rivitalizzazione dell'autonomia regionale intesa in chiave politica⁴⁶, valorizzando quindi la funzione legislativa, oggi, per una pluralità di ragioni ampiamente note, sostanzialmente "depressa" sia sul piano quantitativo sia, soprattutto, sul piano dei contenuti (molto spesso microsettoriali o di bandiera)⁴⁷.

A fronte di questa potenzialità non si può dimenticare che le materie trasferibili non sono tutte eguali, se non altro perché per alcune di esse lo spessore degli interessi unitari è particolarmente intenso.

La dottrina ha posto in evidenza potenzialità ma anche limiti evidenti del possibile conferimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in materie quali la tutela dell'ambiente⁴⁸ o la tutela della salute⁴⁹; su quest'ultima sono stati denunciati, e non a torto, rischi di

⁴⁵ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., 19 ss.

⁴⁶ R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forum-costituzionale.it), 26 giugno 2019, 9.

⁴⁷ Viceversa, le tre Regioni richiedenti nella fase negoziale del 2018-2019 si sono mosse a partire da una ricognizione delle funzioni amministrative potenzialmente interessate al trasferimento e solo partendo da queste hanno elaborato le proprie proposte: R. BIN, *Cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano 2020, 189 ss.

⁴⁸ Sulla quale, in particolare, 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 ss.

⁴⁹ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2019, 1 ss.

“destrutturazione” del Servizio sanitario nazionale e quindi di una lesione del diritto alla salute nella sua declinazione di diritto sociale⁵⁰.

In altre parole, l’art. 116, co. 3, Cost. non può costituire un ulteriore fattore di indebolimento e «di crisi del federalismo solidaristico e cooperativo regolato dal titolo V, parte II, della Costituzione»⁵¹ (e la recente emergenza sanitaria nazionale, sulla quale la riflessione anche giuridica è appena all’inizio, sembra deporre chiaramente in questo senso). Non è un caso che tra questi strumenti di garanzia dell’uniformità dei diritti un ruolo importante è da riconoscere ai meccanismi di intesa tra lo Stato e le autonomie territoriali che in molti essenziali ambiti (tra questi, la determinazione dei LEA o la determinazione dei “patti per la salute”) precedono l’adozione di decisioni spesso riservate al primo e, secondo la giurisprudenza costituzionale, «rappresentano l’unico strumento di effettiva concertazione plurale fra Stato e Regioni a garanzia dell’uguaglianza e dell’uniformità delle prestazioni»⁵². In questo senso, si è proposto, non infondatamente, che la stipula delle intese ex art. 116, co. 3, Cost. sia preceduta da uno specifico accordo in materia di tutela della salute che, attraverso il sistema delle Conferenze, coinvolga tutte

⁵⁰ Sul punto, per tutti, R. BALDUZZI, *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del Ssn?*, *www.cortisupremeesalute*, 3/2018, 465 ss.; sul collegamento tra Servizio sanitario nazionale e tutela del diritto alla salute, cfr. anche, per tutti, D. MORANA, *La salute come diritto fondamentale. Lezioni*, Torino 2015, 69 ss.; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino 2017, 34 ss.

⁵¹ F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Astrid rassegna* (*www.astrid-online.it*), 9/2019, 1.

⁵² A. PIOGGIA, *Diritto sanitario*, cit., 58.

le Regioni, quantomeno con riferimento alle ricadute sistemiche e finanziarie sull'insieme degli enti, derivanti dalla maggiore autonomia⁵³.

Con riferimento all'istruzione è poi da ricordare che anche il gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato istituito nel 2021 e coordinato da Beniamino Caravita, nella relazione conclusiva riteneva opportuno espungerla dall'attribuzione delle forme e condizioni particolari di autonomia perché in questa materia il trasferimento «porrebbe problemi politici, sindacali, finanziari, tributari quasi insormontabili, con un quasi sicuro aumento dei costi di sistema sia per le Regioni destinatarie del trasferimento, sia per lo Stato»⁵⁴.

Quanto alla latitudine della potestà legislativa nelle materie oggetto delle forme e condizioni particolari di autonomia *ex art. 116, co. 3, Cost.*, la tesi secondo cui le intese dovrebbero limitarsi a “veicolare” la disciplina legislativa di un determinato ambito materiale da un tipo all'altro di potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost. è oggetto di discussione, sia perché, come detto, essa non sempre è praticabile per la rilevanza di esigenze unitarie inderogabili⁵⁵, sia perché l'eventuale passaggio a una potestà regionale residuale di un determinato ambito materiale potrebbe, sempre alla stregua della giurisprudenza costituzionale, non determinare un assetto più autonomistico, stante la pregnanza dei titoli legislativi “trasversali” dello Stato, assai più rilevanti della «cerniera dei principi fondamentali come

⁵³ F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *www.federalismi.it*, 15/2019, 10 ss.

⁵⁴ Il testo della *Relazione del Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato* è pubblicato in *www.affariregionali.it* (il passo citato nel testo è a p. 19).

⁵⁵ Per tutti, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 672 ss.; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit.; R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive*, cit., 757 ss.

elemento di raccordo tra le competenze statali e quelle regionali»⁵⁶, mentre il giudice delle leggi ha affermato in via giurisprudenziale la c.d. “chiamata in sussidiarietà” e “resuscitato” la potestà legislativa integrativa-facoltativa.

Peraltro, anche alla luce dei contenuti delle c.d. pre-intese del febbraio 2018 la differenziazione sembrava riferita proprio alla rimozione di determinati limiti alla potestà legislativa e amministrativa.

Infatti, riguardo alla potestà legislativa nelle materie oggetto delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», l’art. 2, co. 3, della bozza di intesa con l’Emilia-Romagna prevedeva che essa fosse subordinata al rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, dell’unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all’articolo 117, co. 2, Cost., e in particolare di quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nella “parte speciale” dell’intesa stessa.

Un parere del Dagl del giugno 2019 ritenne questa previsione meritevole di essere inserita anche nelle intese con Lombardia e Veneto, opportunamente integrata «con il riferimento a tutti i limiti, costituzionalmente previsti, per l’esercizio delle funzioni legislative e amministrative»⁵⁷. Non solo, ma lo stesso documento proponeva di inserire un richiamo a tutti i limiti costituzionalmente previsti per l’esercizio, da parte delle Regioni, della funzione legislativa e amministrativa nelle leggi di recepimento delle intese, anche ove non fosse presente in queste ultime⁵⁸.

⁵⁶ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato*, cit., 628.

⁵⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., 8.

⁵⁸ Come si legge nel documento, «non può dubitarsi, infatti, che tali limiti debbano comunque applicarsi (anche indipendentemente da ciò che sia stato convenuto nell’intesa),

Tuttavia, non era chiaro quale fosse la latitudine del risuscitato limite dei «principi generali dell'ordinamento giuridico», nonché dell'«unità giuridica ed economica» trasposta dall'art. 120 Cost.⁵⁹. Si consideri poi che questa potestà “generale” si sarebbe trovata a convivere nella “parte speciale” con altre, riferite a singole materie: così la bozza di intesa dell'Emilia-Romagna in materia di ambiente alludeva al rispetto «delle esigenze di carattere nazionale o sovraregionale» che si sovrapponevano facilmente con l'“unità giuridica ed economica” di cui sopra; o si pensi ad altri casi in cui si ammetteva la possibilità per la Regione di legiferare in deroga a quanto stabilito dalla legge statale, senza precisare i limiti di questa potestà derogatoria.

Le tre intese alludevano infine a una non meglio precisata potestà legislativa di esecuzione delle disposizioni dell'intesa e della legge (art. 7, co. 4), di cui non era specificata né l'ampiezza né i limiti né i rapporti con la potestà legislativa “generale” di cui si è detto, e con quella riconosciuta alle Regioni in forza di singole disposizioni della “parte speciale”.

7. L'individuazione dei LEP appare un presupposto fondamentale ai fini dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., perché, diversamente, «manca il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente».

giacché l'art. 116, terzo comma Cost., consente di ampliare le competenze regionali, ma non certamente di prescindere dai limiti (di carattere generale e particolare) insiti nella potestà legislativa delle regioni: con il corollario che (tutti) tali limiti non potrebbero non essere inderogabilmente applicati»: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., 8.

⁵⁹ Nello stesso senso, S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 136 ss.

Sia la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, co. 791 ss., l. 197/2022) sia il disegno di legge “Calderoli” in linea di principio e salvo quanto si dirà di seguito, partono dal presupposto che la determinazione dei LEP è pregiudiziale alla «completa attuazione dell’articolo 116 della Costituzione» e al «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni» (art. 1, co. 791, l. 197/2022)⁶⁰.

Come è stato giustamente osservato, «la determinazione dei LEP comporta infatti un’allocazione delle risorse che consenta di assicurarli effettivamente ai cittadini, altrimenti resterebbero privi di tutela i corrispondenti diritti civili e sociali. Ma ciò richiede un adeguato bilanciamento tra le risorse disponibili e l’insieme dei LEP da assicurare, nonché un bilanciamento fra i diversi LEP, considerato che le risorse non sono infinite»⁶¹. La predeterminazione dei LEP non può quindi limitarsi solo alle materie oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex art. 116, co. 3, Cost.*, come previsto dalla l. 197/2022, ma deve estendersi a tutte le materie nelle quali sia necessario garantire eguali prestazioni e servizi su tutto il territorio nazionale (almeno quanto al loro livello “essenziale”). Questa in effetti è stata la tesi fatta propria dal Comitato tecnico-scientifico per la determinazione dei LEP, istituito con d.p.c.m. 23 marzo 2023.

La l. 197/2022 a tale fine prevede un procedimento di determinazione dei LEP decisamente “contingentato”, centrato su una Cabina di regia ed eventualmente su un Commissario qualora quest’ultima non provveda entro il termine di sei mesi dall’entrata in vigore della legge (co. 792-797). Occorre

⁶⁰ Una possibile eccezione alla necessaria predeterminazione dei LEP è data dalle possibili richieste di autonomia *ex art. 116, co. 3, Cost.* che non implicino trasferimenti di risorse e siano finalizzate a superare sovrapposizioni di ruoli e competenze tra Stato e Regioni o a permettere un esercizio più adeguato di funzioni amministrative: Astrid, *paper* 93, cit., 39.

⁶¹ Astrid, *paper* 93, cit., 6.

chiedersi se davvero questa procedura riuscirà nell'intento di realizzare un adempimento che ancora oggi, a distanza di oltre vent'anni dalla data di entrata in vigore della l. cost. 3/2001, è mancato.

Tanto nella l. 197/2022 quanto nel disegno di legge "Calderoli" vi sono aspetti almeno in parte da chiarire, ovvero: *a)* se si debbano definire i LEP anche e soprattutto negli ambiti in cui la legislazione non li ha ancora individuati (come sembrerebbe emergere dal disegno di legge "Calderoli"), oppure se sia sufficiente operare una mera ricognizione dei livelli essenziali desumibili dalla legislazione vigente, come prevede la l. 197/2022; *b)* se la procedura delineata dal disegno di legge "Calderoli" (definizione dei LEP tramite d.p.c.m., da adottarsi previa intesa nella Conferenza unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti), sia costituzionalmente legittima; *c)* se si debbano garantire risorse finanziarie adeguate alla copertura dei LEP su tutto il territorio nazionale, o si debba semplicemente prender atto degli stanziamenti previsti a legislazione vigente, come stabilito nella l. 197/2022⁶².

In sintesi si può ritenere: *a)* che si debbano considerare tutte le materie nelle quali sono coinvolti diritti civili e sociali di cui è necessario garantire un livello essenziale di godimento su tutto il territorio nazionale, a qualunque livello istituzionale competa assicurare le relative prestazioni; *b)* che si debba provvedere alla determinazione espressa dei LEP in tutte le materie nelle quali mancano, e non limitarsi alla ricognizione delle prestazioni già riconosciute (o erogate) a legislazione vigente; *c)* si debba premettere, di conseguenza, la definizione dei costi e dei fabbisogni standard necessari alla loro copertura su tutto il territorio nazionale, connettendo il procedimento di definizione dei LEP con quello di attuazione del sistema di finanziamento di tutte le Regioni ed enti locali, ai sensi dell'art. 119 Cost; *d)* si debbano rivedere, ove ciò sia imposto dai vincoli di bilancio, anche i LEP già definiti

⁶² Astrid, *paper* 93, cit., 6 ss., 29 ss.

in passato, al fine di consentire il finanziamento di tutti i LEP nel rispetto dei vincoli di bilancio⁶³.

Dalla determinazione dei LEP non può essere estromesso il Parlamento, non solo in ossequio all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. (Corte cost., sent. 88/2003), che non sembra accontentarsi di un intervento del legislatore finalizzato a definire una procedura di definizione dei LEP⁶⁴, ma, conseguentemente sul piano sostanziale «in considerazione della rilevanza delle scelte che vanno assunte in ordine al livello di soddisfacimento di ciascun diritto, del necessario bilanciamento tra i diversi diritti e interessi da tutelare, delle complessive risorse che possono essere allocate a loro copertura, delle connesse decisioni di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli costituzionali ed europei»⁶⁵. Da questo punto di vista, le disposizioni contenute nella l. 197/2022 appaiono insoddisfacenti laddove prevedono che la determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard avvenga con d.p.c.m.,

⁶³ Astrid, *paper* 93, cit.

⁶⁴ In tale pronuncia si legge, infatti, che l'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori» (*considerato in diritto*, n. 4). Su tale pronuncia, per tutti, E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, 1183 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e livelli essenziali nelle materie regionali*, *ivi*, 1199 ss.

⁶⁵ Astrid, *paper* 93, cit., 7.

previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, acquisita l'intesa della Conferenza unificata. Non è quindi previsto alcun coinvolgimento del Parlamento. Più ambiguo è invece l'art. 3 del disegno di legge "Calderoli" il quale, da una parte, contempla un coinvolgimento delle Camere anche se solo nella forma del parere (tra l'altro non è specificato quale organo debba esprimerlo) e, dall'altra, prevede che i LEP siano determinati «nelle materie o negli ambiti di materie indicati con legge» (co. 1). Quest'ultimo inciso, peraltro, appare insufficiente nell'ottica del rispetto della riserva di legge (che non può non avere ad oggetto, almeno nelle sue linee generali, la determinazione dei LEP) e non appare coordinato con le previsioni della l. 197/2022 relative ai lavori della Cabina di regia e alla loro tempistica⁶⁶.

8. I profili finanziari sono quelli che hanno maggiormente attirato l'attenzione e le critiche al procedimento di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., a maggior ragione in presenza di un quadro ordinamentale ancora precario e incompleto, dal momento che la l. 42/2009 è ancora largamente inattuata.

Sulla necessità di una completa attuazione della l. 42/2009 si è già detto (n. 1).

Un secondo punto attiene alla portata dei vincoli dell'art. 119 Cost., che non possono essere interpretati in un'accezione attenuata, come pure sembrerebbe possibile in forza del fatto che l'art. 116, co. 3, Cost. si riferisce testualmente al rispetto dei soli «principi»⁶⁷; in realtà, il rispetto delle disposizioni dell'art. 119 si impone pienamente in quanto perno fondamentale della c.d. Costituzione finanziaria intesa quale insieme delle relazioni fiscali e finanziarie degli enti che costituiscono la Repubblica⁶⁸. Pertanto, le «ulteriori

⁶⁶ Astrid, *paper* 93, cit., 38.

⁶⁷ M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 156 ss.

⁶⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 181 ss.

forme e condizioni particolari di autonomia» richieste in ambito finanziario debbono essere in armonia con «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Occorre quindi garantire sia che sussista la “copertura” finanziaria delle nuove funzioni, sia che la finanza regionale abbia un «bilancio in equilibrio» attraverso la predisposizione di coperture adeguate, sia, infine, che la Regione abbia caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le nuove funzioni e lo Stato non debba sostenere costi aggiuntivi per le funzioni che debbono essere garantite nelle altre Regioni⁶⁹.

In questo senso, l’art. 14 della l. 42/2009, interpretando correttamente il quadro costituzionale, afferma che «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».

Un terzo punto attiene alla necessità di un coinvolgimento sostanziale delle Camere nella definizione dei profili di carattere finanziario: da questo punto di vista, come si è detto (n. 3), suscitano dubbi le previsioni della proposta “Calderoli” che sembrano valorizzare fin troppo atti attuativi le cui determinazioni appaiono troppo significative.

Un quarto punto attiene ai vincoli derivanti dall’esigenza di salvaguardare gli equilibri di bilancio complessivi idonei a consentire l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea, a cominciare dall’impossibilità di accrescere il disavanzo⁷⁰.

⁶⁹ S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit., 667. Cfr. anche G. RIVOSACCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018*, cit., 287 ss.

⁷⁰ Astrid, *paper 93*, cit., 41.

Sui profili finanziari il disegno di legge “Calderoli” contiene alcune previsioni condivisibili: tra queste, la pregiudiziale determinazione dei LEP, e dei relativi costi e fabbisogni standard rispetto al trasferimento di competenze sulle stesse materie; il vincolo per cui il loro finanziamento è attuato rispettando gli equilibri di bilancio; la garanzia dell’invarianza finanziaria per le Regioni che non siano firmatarie delle intese; l’esclusione di maggiori oneri per la finanza pubblica derivanti dalla realizzazione delle intese; il reperimento di risorse adeguate per alimentare i fondi previsti dall’art. 119 Cost. che dovranno integrare le risorse destinate a finanziare integralmente tutte le competenze assegnate a Regioni ed enti locali e quelli destinati a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona⁷¹.

Vi sono però aspetti che non appaiono coerenti con queste disposizioni; tra queste la possibilità di attribuire alle Regioni funzioni non LEP potenzialmente anche con risorse significative e anche prima della definizione di costi e fabbisogni dei LEP per le altre materie.

Sul punto la prospettiva più corretta è quella dell’attuazione dell’art. 119 Cost., che comporta l’individuazione e il finanziamento di tutti i LEP (non solo quelli oggetto di possibile trasferimento) e la connessa determinazione dei costi e fabbisogni standard, andando oltre il criterio della spesa storica, «non solo attraverso il bilanciamento dei livelli delle arie prestazioni (LEP e non LEP), ma anche determinando quale livello delle entrate sia compatibile con la collocazione dell’Italia all’interno dell’Unione europea»⁷².

Ciò comporta anche una coerenza di fondo delle scelte legislative. Da questo punto di vista, dovrà essere compiutamente apprezzato l’impatto della recente l. 111/2023 che prefigura una riforma del sistema fiscale

⁷¹ Astrid, *paper* 93, cit., 8-9, 40 ss.

⁷² Astrid, *paper* 93, cit., 9.

garantendo, almeno in linea di principio, il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale (art. 2, co. 2, lett. g, numeri da 1 a 7) e preannuncia una revisione del d.lgs. 68/2011 «per realizzare la piena attuazione del federalismo fiscale regionale», «attraverso la razionalizzazione delle procedure e delle modalità applicative necessarie ad assicurare la completa attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario» (art. 2, co. 1, lett. a). La stessa legge prevede poi che futuri decreti legislativi razionalizzino i tributi regionali prevedendo: la modificazione e, ove necessario, l'abolizione nonché l'eventuale trasformazione di alcuni tributi propri derivati in tributi propri regionali, ovvero in tributi regionali dotati di maggiore autonomia; la semplificazione degli adempimenti e degli altri procedimenti tributari in linea con i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 16, 17, 18 e 20 della stessa legge, anche attraverso l'eventuale attribuzione alle Regioni della facoltà di disciplinarli con proprie leggi, con particolare riferimento all'estensione dell'accertamento esecutivo e alle tipologie di definizione agevolata, anche sotto forma di adesione a quelle introdotte per le entrate erariali (art. 13).