

ASTRID PAPER

93

L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo

Questo position paper è stato elaborato nell'ambito dei lavori del gruppo di studio di Astrid su *L'esperienza del regionalismo italiano: luci, ombre, prospettive per il futuro*: il gruppo è stato istituito per ricordare il compianto Valerio Onida, proseguendo ricerche e riflessioni che hanno avuto un ruolo importante nella sua attività scientifica.

Hanno contribuito all'elaborazione di questo paper Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Elisabetta Catelani, Vieri Ceriani, Omar Chessa, Franco Gallo, Gianluca Gardini, Michele Gentile, Giorgio Macciotta, Francesco Manganaro, Alessandro Pajno, Alessandro Palanza, Silvia Paparo, Cesare Pinelli, Franco Pizzetti, Lorenzo Spadacini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudia Tubertini e Alberto Zanardi.

La redazione finale del testo è di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Silvia Paparo, Lorenzo Spadacini, Giovanni Tarli Barbieri e Claudia Tubertini.

APRILE 2023

Indice

Abstract: il paper in sintesi

Premessa: l'autonomia differenziata nel quadro costituzionale

1. L'oggetto dell'autonomia differenziata: le "forme e condizioni particolari di autonomia"

2. Il procedimento di definizione e di approvazione delle intese fra Stato e Regioni: il ruolo del Parlamento.

3. La previa determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni.

4. La necessaria pregiudizialità della attuazione della legge sul c.d. federalismo fiscale.

5. Considerazioni conclusive: tempo perduto o tempo guadagnato?

Appendice

Sulla durata nel tempo delle intese e sulla successione tra leggi statali e leggi regionali adottate nell'ambito dell'autonomia differenziata

Abstract: il paper in sintesi

La concessione a singole Regioni di "forme e condizioni particolari di autonomia", prevista dall'art. 116 Cost., si colloca nel quadro di un sistema costituzionale unitario ma pluralista quale è quello adottato dalla nostra Costituzione (art. 5: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali*»). La scelta del modello pluralista (unità nella diversità) risponde alle esigenze di un paese molto differenziato e disomogeneo sotto il profilo economico-sociale, geografico e storico-culturale quale è l'Italia: un paese ricco di storie, tradizioni, culture, realtà economiche e sociali diverse, che l'unità nazionale deve potenziare e valorizzare, non sacrificare. Il rispetto e la valorizzazione delle diversità e dunque dell'autonomia e dell'autogoverno regionale e locale – bilanciati da un proporzionato ed efficace uso dei poteri statali di coordinamento, di tutela e attuazione degli interessi strategici del paese di garanzia dei diritti di tutti a prescindere dal luogo di residenza – rafforza, non indebolisce l'unità della Nazione.

Non si tratta di applicare un modello astratto, ma di provvedere ad una organizzazione dei poteri pubblici adeguata a governare efficacemente una società complessa, riconoscendo alle istituzioni del territorio i poteri e le responsabilità per i servizi e le prestazioni che possono essere più efficientemente gestiti a livello locale, così da garantire una migliore aderenza agli specifici bisogni dei cittadini e rendere possibile un loro controllo più diretto sulla qualità delle prestazioni erogate; ma anche riservando allo Stato, oltre che adeguati poteri di regolazione e coordinamento unitario, l'esercizio di quelle funzioni e compiti che le istituzioni territoriali non potrebbero assicurare con la stessa efficacia. Tra essi, ovviamente, anche quelli necessari per garantire la coesione sociale, il superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali, l'uguaglianza nell'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

Lo stesso testo originario della Costituzione ha previsto una significativa applicazione del principio di differenziazione, riconoscendo statuti speciali ad alcune Regioni, che perciò godono fin da allora di forme e condizioni di autonomia diverse da quelle delle altre Regioni. Il nuovo art. 116, terzo comma, Cost., introdotto dalla riforma del 2001, ha esteso l'applicazione del principio di differenziazione alle Regioni a statuto ordinario.

Proprio perché non si tratta di un modello astratto, queste differenziazioni devono essere chiaramente motivate sulla base delle diverse specifiche realtà, problemi, esigenze e vocazioni dei diversi territori, delle loro comunità e delle loro istituzioni; devono essere

precisate e verificate le ragioni per le quali si potrà così assicurare ai cittadini delle regioni interessate prestazioni e servizi migliori senza danno per gli interessi nazionali e per i diritti dei cittadini delle altre regioni; e devono essere rispettate puntualmente le indicazioni ricavabili dalle norme costituzionali per quanto attiene alle condizioni, ai contenuti e ai limiti dell' autonomia differenziata da attribuire a ciascuna Regione e per quanto attiene al procedimento da seguire per concederla. Tra le condizioni pregiudiziali, particolarmente rilevanti sono la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali che devono essere assicurati in tutto il territorio nazionale e la piena attuazione dell'art. 119 in tema di coordinamento finanziario e finanza regionale e locali. Di questo si occupa il paper.

L'oggetto. L'analisi del dettato costituzionale dimostra che oggetto dell'autonomia differenziata non sono intere materie, tra quelle elencate nell'art. 117 Cost., ma specifiche funzioni o compiti (oggi attribuiti allo Stato nell'ambito di alcune di quelle materie), che la Regione richiedente ritiene di potere meglio gestire: le materie indicate rappresentano quindi il perimetro entro il quale vanno individuate le funzioni e compiti in questione. Spetterà al Governo, che negozierà con la Regione i contenuti dell'autonomia differenziata, e al Parlamento che dovrà approvarli, valutare le motivazioni addotte dalla Regione, che dovranno consistere nella dimostrazione della possibilità e capacità della Regione di poter così assicurare prestazioni e servizi migliori ai propri cittadini senza ledere gli interessi nazionali.

Potrà trattarsi di funzioni legislative, ma anche di funzioni amministrative (prestazioni o servizi). Per queste ultime, continuerà ad applicarsi l'art. 118 della Costituzione, con gli effetti analizzati nel paper per quanto attiene alla ripartizione delle competenze fra Regione ed enti locali.

Il procedimento. Tre sono i punti fermi che emergono dal testo costituzionale: l'iniziativa spetta alla Regione, sentiti gli enti locali, e si traduce nella anzidetta richiesta motivata di funzioni e compiti; segue un negoziato fra il Governo e la Regione interessata, che si conclude con la stipula di un'intesa; l'intesa è approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta (dunque con legge rinforzata). La principale questione interpretativa concerne il ruolo e i poteri del Parlamento.

Il paper discute le ragioni che inducono a ritenere che al Parlamento debba essere riconosciuto una partecipazione effettiva alla determinazione dei contenuti dell'intesa e dunque dei contenuti dell'autonomia differenziata (dato che essa potrebbe comportare la sottrazione al Parlamento e l'attribuzione alla Regione della potestà di legiferare su determinati oggetti). A tal fine, nel paper sono discusse tre ipotesi interpretative: tre

modelli, tutti e tre compatibili con il dettato costituzionale; ciascuno dei quali, però, richiede apposite e necessarie modifiche dei vigenti Regolamenti parlamentari.

Il primo modello è quello prescelto dal Governo Meloni (d.d.l. Calderoli, A.S. 615): il Parlamento si esprime mediante atti di indirizzo sullo schema preliminare di intesa concordato tra Governo e Regione, non ha invece il potere di emendare il testo definitivo dell'intesa, potrà solo approvare o respingere la legge che la approva. Perché questo modello risulti compatibile con le prerogative costituzionali del Parlamento, però, occorre: a) rafforzare l'efficacia degli atti parlamentari di indirizzo, stabilendo il vincolo del Governo a rispettarli nella negoziazione dello schema definitivo di intesa, o, quanto meno, l'obbligo per il Governo, quando la trattativa gli suggerisca di discostarsene, di darne tempestiva e motivata comunicazione al Parlamento (che potrà se del caso attivare gli strumenti ordinari previsti per far valere la responsabilità politica del Governo); b) prevedere che la deliberazione assembleare degli atti di indirizzo sia preceduta da un'adeguata attività istruttoria delle commissioni parlamentari competenti per materia e della commissione bicamerale per le questioni regionali, così da consentire una valutazione approfondita delle clausole dell'intesa.

Il secondo modello compatibile con il dettato costituzionale riconosce al Parlamento il potere di intervenire sui contenuti della intesa stipulata tra il Governo e la Regione, esercitando i suoi poteri di emendamento nel corso dell'iter della legge di approvazione dell'intesa. L'approvazione degli emendamenti parlamentari non produrrà, tuttavia, la diretta modifica delle clausole dell'intesa, ma varrà come richiesta di rinegoziazione delle stesse, con conseguente sospensione del procedimento legislativo di approvazione dell'intesa; il procedimento riprenderebbe poi con l'esame delle modifiche all'intesa rinegoziate dal Governo con la Regione, sulla base delle richieste parlamentari. Anche questo modello richiede modifiche dei vigenti Regolamenti parlamentari.

Un terzo modello riserva alla Regione (e per esso al Consiglio regionale) l'iniziativa della legge di approvazione dell'intesa stipulata fra Governo e Regione, prevede come il precedente che il Parlamento possa emendare il testo dell'intesa, ma che le modifiche approvate siano inviate al Consiglio regionale per acquisirne il consenso, innescando una procedura di navette fra Parlamento e Consiglio regionale, al fine di pervenire a un testo condiviso.

Riteniamo non sia in fine da escludere la possibilità che il Parlamento, nel corso dell'iter del disegno di legge Calderoli, o con separata legge, possa indicare al Governo principi e criteri direttivi per l'applicazione dell'art. 116.3, per esempio individuando, nell'ambito della materia "norme generali sull'istruzione" quelle che non possono essere attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 116.3, in quanto ritenute necessarie ad assicurare l'unità dell'ordinamento. Non ne deriverebbe per il Governo un vincolo equiparabile a quello nascente da una legge delega ex art. 76, ma una sorta di predeterminazione dei criteri di valutazione

che il Parlamento seguirà nell'esame delle leggi rinforzate, della quale i negoziatori dell'intesa non potranno non tenere conto.

Il paper chiarisce infine i modi per assicurare la partecipazione al procedimento degli enti locali della regione.

Le condizioni: a) la predeterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

In base all'art. 120, comma 2 della Costituzione, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è una condizione essenziale dell'unità giuridica ed economica del Paese; la determinazione dei LEP è affidata alla competenza legislativa dello Stato (art. 117.2 Cost.), per garantire una soglia di uguale trattamento a tutti i cittadini, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali. La determinazione dei LEP è condizione preliminare per l'attribuzione dell'autonomia differenziata alle Regioni che la richiedano e per l'individuazione delle corrispondenti risorse: le quali non possono essere quantificate senza una contestuale quantificazione delle risorse necessarie alle altre amministrazioni (statali, regionali o locali) tenute, a vario titolo, ad erogare le prestazioni essenziali in tutti i settori di loro competenza, le une e le altre (quantificazioni) da definire nel rispetto dei vincoli costituzionali di finanza pubblica (art. 81 e 119 Cost., legge cost. 1/2012).

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. Questo bilanciamento non può che essere affidato, almeno nelle sue linee generali, al Parlamento, come confermato a più riprese dalla Corte costituzionale, salva restando la possibilità di una successiva specificazione dei LEP con altre fonti.

È quindi certamente apprezzabile che il disegno di legge Calderoli riconosca che la determinazione dei LEP è condizione necessaria per l'attuazione dell'autonomia differenziata; che stabilisca che il trasferimento delle funzioni amministrative differenziate e delle relative risorse presupponga la previa determinazione dei LEP nelle stesse materie e dei relativi costi e fabbisogni standard; che preveda una specifica procedura di determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'art. 116.3 Cost. Vanno chiariti però i seguenti punti:

- a) se la predeterminazione dei LEP possa limitarsi solo alle materie dell'art. 116.3, come previsto dalla legge di Bilancio per il 2023, o debba 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");

- b) se si deve por mano a una nuova e adeguata definizione dei LEP, specialmente negli ambiti in cui la legislazione non li ha ancora individuati, come sembra evincersi dal d.d.l. Calderoli, oppure se basti operare una mera ricognizione dei livelli essenziali evincibili dalla legislazione vigente, come prevede la legge di Bilancio 2023;
- c) se la procedura delineata dal d.d.l. Calderoli (definizione dei LEP tramite DPCM, da adottarsi previa intesa nella Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti), possa considerarsi in linea con la disciplina costituzionale in materia;
- d) 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 legge di bilancio 2023.

Nel paper si illustrano le ragioni che portano a ritenere che la procedura di determinazione dei LEP, per essere in linea con la Costituzione anche ai fini dell'attuazione dell'art. 116.3 Cost., debba necessariamente:

- a) 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) 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) permettere, 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) rivedere, ove ciò sia imposto dai vincoli di bilancio, anche i LEP già definiti in passato, al fine di consentire il finanziamento di tutti i LEP nel rispetto dei vincoli di bilancio.

La competenza ad adottare le decisioni or ora elencate, e dunque la potestà di determinazione dei LEP e delle risorse necessarie per finanziarli, spetta al Parlamento, 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 (artt. 81 e 119 Cost. e legge cost. n.1/2012). Salva la possibilità di rimettere a fonti secondarie le necessarie specificazioni e norme di attuazione.

Il paper suggerisce infine di prevedere che richieste di autonomia differenziata possano essere accolte anche prima della completa determinazione dei LEP, quando esse non implicino trasferimenti di risorse finanziarie e siano finalizzate a superare

sovrapposizioni di ruoli e competenze tra Stato e Regioni o a permettere un esercizio migliore (e più adeguato alle diverse capacità e situazioni dei contesti territoriali di riferimento) di funzioni amministrative a cui ogni sistema regionale è già attualmente chiamato (es. trasferimento di funzioni in materia di semplificazioni amministrative).

Le condizioni: b) l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. La pregiudizialità dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rispetto all'approvazione delle intese previste dall'articolo 116.3 deriva non solo dall'esplicita indicazione costituzionale che esse devono essere realizzate nel rispetto dei suoi principi, ma anche dal fatto che solo così si possono risolvere contraddizioni interne al disegno di legge altrimenti insolubili.

Il disegno di legge del Governo contiene al riguardo – come già si è notato – alcune puntuali e condivisibili prescrizioni: vincola alla determinazione dei LEP, e dei relativi costi e fabbisogni standard, il trasferimento di competenze su queste materie; prevede che il loro finanziamento sia attuato rispettando gli equilibri di bilancio; garantisce l'invarianza finanziaria per le Regioni che non siano firmatarie delle intese; esclude che dalla realizzazione delle intese possano derivare maggiori oneri per la finanza pubblica; dispone, infine, che siano reperite risorse adeguate per alimentare i fondi previsti dall'art. 119: e cioè i fondi 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 persona.

Altre parti del disegno di legge del Governo risultano, tuttavia, incoerenti con queste disposizioni. È il caso della possibilità di attribuire alle Regioni funzioni non LEP, anche se possono implicare il trasferimento di risorse significative, ancor prima di avere definito costi e fabbisogni dei LEP per le altre materie; ed è il caso della negoziazione delle intese con le singole Regioni senza avere predeterminato un quadro di riferimento generale che consenta un adeguato bilanciamento nella destinazione delle risorse complessive della finanza della Repubblica, delle risorse destinate al finanziamento di tutti i LEP e di quelle destinate alla Regione.

Come già si è detto, oltre ai LEP oggetto di possibile trasferimento, ne esistono altri, gestiti a vari livelli di governo, che richiedono anch'essi la provvista di adeguate risorse. Occorre garantire l'effettiva erogazione di tutti i LEP, la cui determinazione, come si è detto, va commisurata alla dimensione delle risorse disponibili o reperibili e alle coerenti scelte allocative, non necessariamente corrispondenti con quelle adottate in passato (spesa storica). Occorre dunque una complessa operazione di bilanciamento tra valori ed esigenze diverse che è possibile solo dando completa attuazione all'articolo 119 della

Costituzione, collocando il bilancio delle autonomie regionali e locali all'interno del bilancio complessivo della Repubblica e prevedendo che la loro autonomia di entrata e di spesa non solo realizzi l'equilibrio dei rispettivi bilanci, ma concorra ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, come sancito dagli artt. 81 e 119 Cost.

Ciò significa ricostruzione dei costi standard in tutti i settori in cui ciò sia possibile (assicurando il finanziamento di tutti i LEP) e determinazione del livello dei fabbisogni standard non solo attraverso il bilanciamento dei livelli delle varie prestazioni (LEP e non LEP), ma anche determinando quale livello delle entrate sia compatibile con la collocazione dell'Italia all'interno dell'Unione Europea.

Tale operazione, per svolgersi con adeguato consenso, richiede il pieno coinvolgimento, e la responsabilizzazione di Regioni ed Enti Locali nella costruzione della complessiva politica di bilancio della Repubblica, come prevede la legge 42/2009 che ha attribuito alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento.

Si tratta di compiere, a oltre 20 anni dalla riforma costituzionale e quasi 15 anni dalla legge di attuazione, un'operazione che richiede, da un lato, il superamento della spesa storica e la definizione di costi e fabbisogni standard, tendendo a determinare allocazioni di risorse e qualità dei servizi più equilibrate tra i diversi territori, anche fondate sull'accertamento della capacità fiscale di ciascun territorio e sull'attivazione di meccanismi di perequazione tra i territori e, dall'altro lato, la costruzione di una riforma fiscale capace sia di determinare livelli di prelievo coerenti con la previsione costituzionale di un sistema fiscale "informato a criteri di progressività" (con l'obbligo, per tutti i cittadini, di "concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva"), sia di riservare alle istituzioni regionali e locali una sufficiente autonomia impositiva, adeguatamente manovrabile.

I tempi. Il percorso delineato nel paper assicura una corretta applicazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia differenziata e ne garantisce un esito coerente con l'obiettivo di migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi ai cittadini valorizzando le diversità dei territori e le loro capacità di autogoverno, senza nel contempo indebolire, ma anzi rafforzando la coesione sociale del paese e l'azione di riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali. Si tratta tuttavia, inevitabilmente, di un percorso non breve, richiedendo la predeterminazione dei LEP e la piena attuazione della legge sul federalismo fiscale. È il prezzo da pagare per il rispetto delle disposizioni

costituzionali in materia e per dar luogo ad un'ordinata attuazione di questa importante innovazione della nostra architettura istituzionale.

Il tempo necessario per determinare i LEP e attuare l'art. 119 può essere utilmente impiegato, in parallelo, anche dalle Regioni interessate per individuare più precisamente (di quanto per lo più non abbiano fatto finora) le specifiche funzioni e compiti che saranno oggetto dei trasferimenti ai sensi dell'art. 116.3 e per motivare ed illustrare le ragioni obiettive per le quali ogni singola Regione ritenga di potere meglio gestire quelle funzioni e quei compiti, nell'interesse dei propri cittadini e senza lesione dei più generali interessi della Repubblica.

Lo stesso tempo potrebbe essere utilizzato anche dal legislatore statale per definire i principi fondamentali della legislazione nelle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e per apportare al titolo V della Costituzione, una modifica puntuale, sulla quale da tempo c'è largo consenso: la reintroduzione nella Costituzione di quella clausola di supremazia che esiste da tempo anche negli Stati federali, e che consente al legislatore statale di intervenire anche nelle materie di competenza regionale quando lo richieda la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini o l'unità giuridica o economica della Nazione. Una modifica puntuale che non costituisce – a differenza della determinazione dei LEP e della piena attuazione della legge sul federalismo fiscale – una condizione per l'attuazione corretta dell'art. 116.3. Ma che potrebbe agevolarla e consentire una più ampia e generosa individuazione delle forme e condizioni particolari di autonomia concedibili alle Regioni senza rischi per l'unità nazionale.

Appendice: l'autonomia differenziata nel tempo. Una appendice al termine del paper affronta sinteticamente una serie di questioni che è opportuno disciplinare nella legge in materia di autonomia differenziata o quanto meno nelle intese. Se ne occupa l'art. 7 del disegno di legge Calderoli con disposizioni solo in parte convincenti. Si tratta innanzitutto della durata nel tempo delle intese, del monitoraggio sulla loro attuazione e sul rispetto dei LEP, della possibilità di revoca o riforma delle intese, del procedimento da seguire a tal fine. Si tratta poi dei problemi della successione nel tempo tra le leggi dello Stato e le leggi regionali adottate nell'esercizio della autonomia differenziata.

L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo

Premessa: l'autonomia differenziata nel quadro costituzionale

L'art. 116, terzo comma, della Costituzione prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite alle Regioni a Statuto ordinario, oltre a quelle loro garantite dall'art. 117, commi terzo e quarto (nonché dall'art. 118, quanto alle funzioni amministrative). Si tratta della c.d. "autonomia differenziata" che, introdotta a seguito della riforma costituzionale del 2001, va collocata nel quadro di un ordinamento che, fin dal testo originario della Costituzione, si ispira al principio pluralista, sancito dall'art. 5: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali*».

La scelta del modello pluralista (unità nella diversità) risponde alle esigenze di un paese molto differenziato e disomogeneo sotto il profilo economico-sociale e storico-culturale quale è l'Italia (che non ha alle spalle molti secoli di unità nazionale come la Francia, l'Inghilterra o la Spagna): un paese ricco di storie, tradizioni, culture, morfologie geografiche, realtà economiche e sociali molto diversificate, che l'unità nazionale deve potenziare e valorizzare, non sacrificare. Il rispetto e la valorizzazione delle diversità e dunque dell'autonomia e dell'autogoverno regionale e locale - bilanciati da un proporzionato ed efficace uso dei poteri statali di coordinamento, di garanzia dei diritti di tutti gli italiani e di tutela e attuazione degli interessi strategici del paese - rafforza, non indebolisce l'unità della Nazione.

Dando attuazione a questo modello, la riforma costituzionale del 2001 ha coerentemente prescritto che il legislatore – nel procedere alla definizione (e all'aggiornamento nel tempo) dell'architettura del sistema amministrativo italiano – dovrà rispettare ed attuare i principi di sussidiarietà e differenziazione (oltreché il principio di adeguatezza), provvedendo in particolare ad identificare, applicando questi principi, le funzioni amministrative da attribuire a Stato, Regioni, Province e Città metropolitane "per assicurarne l'esercizio unitario", tutte le altre funzioni spettando ai Comuni.

Non si tratta, come è evidente, di applicare un modello astratto, ma di provvedere ad una organizzazione dei poteri pubblici adeguata a governare efficacemente una società complessa come è quella attuale. L'esperienza delle grandi democrazie della nostra epoca dimostra i vantaggi dell'adozione, a questo riguardo, di un modello unitario ma plurale, basato su una distribuzione razionale dei compiti, dei poteri e delle risorse pubbliche tra i vari livelli di governo, in relazione alla capacità di ciascuno di assicurare migliori servizi ai cittadini e di garantire il miglior livello di tutela dei diritti di ciascuno.

Si tratta dunque da un lato di attribuire alle istituzioni del territorio i poteri e le responsabilità per i servizi e le prestazioni che possono essere più efficientemente gestiti a livello locale, secondo il principio di prossimità, così da evitare il sovraccarico delle funzioni al centro, assicurare una migliore aderenza agli specifici bisogni dei cittadini-utenti, rendere possibile un controllo più diretto dei cittadini sulla qualità delle prestazioni e dei servizi loro erogati. D'altro lato, si tratta di riservare allo Stato, oltre che adeguati poteri di regolazione e coordinamento unitario, anche l'esercizio di quelle funzioni e compiti che le istituzioni territoriali non potrebbero assicurare con la stessa efficacia. Tra essi, ovviamente, anche quelli necessari per garantire la coesione sociale del paese, l'uguaglianza nell'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza, il superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali.

Proprio perché non si tratta di un modello astratto, è razionale e corretto che si considerino le diverse specifiche realtà, problemi, esigenze e vocazioni dei diversi territori, delle loro comunità e delle loro istituzioni. Lo stesso testo originario della Costituzione, peraltro, ha previsto una significativa applicazione del principio di differenziazione, riconoscendo statuti speciali ad alcune Regioni, che perciò godono fin da allora di forme e condizioni di autonomia diverse da quelle delle Regioni a statuto ordinario (e in buona misura diverse anche tra l'una e l'altra Regione a statuto speciale).

Il nuovo art. 116, terzo comma, Cost., introdotto dalla riforma del 2001, estende l'applicazione del principio di differenziazione alle Regioni a statuto ordinario¹, disciplinando modalità e limiti per la concessione anche ad esse di "forme e condizioni particolari di autonomia".

¹ Che l'art. 116.3 riguardi solo le Regioni a statuto ordinario non è conclusione del tutto pacifica. Lo stesso disegno di legge di attuazione dell'autonomia differenziata, presentato dal governo Meloni (c.d. d.d.l. Calderoli, di cui si dirà più avanti) sembra estendere l'applicabilità dell'art. 116.3 Cost. anche alle Regioni ad autonomia speciale, laddove (art. 10.2) stabilisce che «*nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*» (quest'ultimo dispone che «*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*»). Ma in senso contrario (all'estensione della autonomia differenziata ex art. 116.3 alle Regioni a statuto speciale) gioca il riferimento testuale contenuto nello stesso art. 116.3 alle "altre Regioni" come potenziali beneficiarie di "forme e condizioni particolari di autonomia", *altre* Regioni che non possono che essere le *sole* Regioni a statuto ordinario visto che i precedenti commi dell'art. 116 si occupano dell'autonomia delle Regioni a Statuto speciale. L'estensione dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116.3 anche alle Regioni speciali, peraltro, aggiungerebbe asimmetria ad asimmetria, con una rincorsa delle Regioni speciali all'estensione delle competenze, che in questo caso non sarebbero riconosciute a tutte le Regioni, ma solo ad alcune di esse, con riguardo alle loro specifiche esigenze. Quanto alla clausola "generale" di maggior favore, presente nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 (sopra menzionata), essa non può prevalere sulla disciplina speciale contenuta nell'art. 116.3 introdotta con la stessa legge costituzionale: quella clausola generale dovrebbe dunque essere intesa come riferita alle sole competenze attribuite dalla legge costituzionale stessa a tutte le Regioni ordinarie, mediante

Non si tratta dunque soltanto di dare attuazione, come peraltro è doveroso, ad un'espressa previsione costituzionale, ma anche di contribuire ad ammodernare l'organizzazione istituzionale della Repubblica, a meglio attrezzarla ad adempiere con efficacia ai suoi compiti, in termini di capacità di tutelare i diritti di tutti i cittadini e di assicurare ad essi le prestazioni e i servizi che le amministrazioni sono chiamate ad erogare. È tuttavia necessario rispettare puntualmente le indicazioni contenute al riguardo nella disposizione costituzionale per quanto attiene alle condizioni, ai contenuti e ai limiti dell'autonomia differenziata da attribuire a ciascuna Regione e per quanto attiene al procedimento da seguire per concederla.

La puntuale osservanza delle disposizioni dettate dall'art. 116.3 (e dall'art. 119) Cost. non è solo, insomma, la conseguenza dell'obbligo generale di rispetto delle norme della Costituzione. Ma è anche la condizione necessaria per costruire in modo ordinato e ben temperato il passaggio da un regionalismo tendenzialmente uniforme e simmetrico (salvo che per quanto concerne le Regioni a statuto speciale) ad un regionalismo differenziato: un regionalismo capace di valorizzare le diversità senza intaccare l'unità del paese, la sua coesione sociale, la lotta per la riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali; ma, anzi, contribuendo a rafforzarle.

la riformulazione degli artt. 117 e 118 Cost.; e si tradurrebbe nel diritto delle Regioni ad autonomia speciale di venire equiparate alle Regioni a statuto ordinario nel riconoscimento del livello *minimo* di autonomia regionale configurato dagli artt. 117 e 118. Rispetto a questo livello minimo: a) le Regioni a statuto speciale continuerebbe a godere i benefici di forme e condizioni particolari di autonomia stabilite dagli statuti speciali (e dunque da leggi costituzionali); b) le Regioni a statuto ordinario potrebbero chiedere e ottenere forme e condizioni particolari di autonomia da attribuire a singole Regioni con legge rinforzata (ex 116.3); c) la provvista delle risorse, e dunque l'autonomia finanziaria delle une e delle altre, dovrebbe subire, ai sensi dell'art. 27 della legge 42 del 2009, un processo di progressivo allineamento ai principi stabiliti dall'art. 119 della Costituzione.

1. L'oggetto dell'autonomia differenziata: le "forme e condizioni particolari di autonomia".

Il principio pluralistico sancito dall'art. 5 Cost. (unità nella diversità, promozione delle autonomie nel contesto di una Repubblica una e indivisibile) non può non guidare la interpretazione dei contenuti dell'autonomia differenziata, cioè delle specifiche "forme e condizioni particolari di autonomia" che potranno essere attribuite a ciascuna Regione, a norma dell'art. 116.3 Cost.

Quest'ultima disposizione costituzionale prevede che si debba partire da una richiesta della Regione interessata (sulle cui forme, si veda, *infra*, il paragrafo successivo). Non deve trattarsi di una richiesta generica e immotivata. La *ratio* dell'istituto costituzionale dell'autonomia differenziata fa ritenere infatti che:

- a) la richiesta non possa limitarsi a indicare le materie oggetto della richiesta di autonomia differenziata, scegliendo tra quelle individuate dall'art. 116.3 Cost. mediante opportuni rimandi agli elenchi dell'art. 117. La richiesta deve invece individuare esattamente le funzioni e i compiti di cui si chiede l'attribuzione. Oggetto dell'attribuzione alla Regione non sono infatti *le materie*, ma "forme e condizioni di autonomia *concernenti le materie*" ricomprese nel perimetro delimitato dall'art. 116: dunque 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. 118²) delle relative leggi di attuazione;
- b) la richiesta debba 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. Sono queste ragioni che Governo e Parlamento saranno chiamati a valutare, nel negoziare e poi nell'approvare l'intesa che riceverà, in tutto o in parte, la richiesta della Regione.

Per quanto è noto, non sembra che questo lavoro sia stato già adeguatamente compiuto dalle Regioni che hanno finora preso l'iniziativa della richiesta di autonomia differenziata³. Forse anche perché esse sono state fuorviate da interpretazioni della norma costituzionale tanto diffuse quanto poco attente alla lettera della disposizione stessa. Ci riferiamo, da una parte, a quelle interpretazioni che hanno confuso le materie come *ambito entro il quale individuare le "forme e condizioni particolari di autonomie" richieste dalle Regioni* (interpretazione

² Ai sensi dell'art. 118 Cost. è infatti la legge statale che, applicando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza può riservare allo Stato compiti e funzioni amministrative al fine di "assicurarne l'esercizio unitario".

³ Risultano, ad esempio, assai generiche le motivazioni che giustificano i trasferimenti inserite nelle preintese firmate sul finire della XVII Legislatura.

coerente con la lettera del terzo comma dell'art. 116), con le materie come *oggetto della richiesta regionale di autonomia differenziata*. E ci riferiamo, dall'altra parte, a quelle interpretazioni che hanno dato per scontato che si trattasse necessariamente di forme e condizioni particolari di autonomia *legislativa*, mentre è del tutto plausibile che la richiesta e la successiva intesa possano riguardare (anche e perfino soltanto) funzioni e compiti *amministrativi* nell'ambito delle materie stesse.

Sembra priva di fondamento, a quest'ultimo riguardo, la pretesa di escludere dall'oggetto dell'autonomia differenziata le funzioni amministrative perché esse devono ritenersi in linea di principio di competenza comunale in virtù dello stesso art. 118, e perché le competenze comunali non possono ovviamente essere oggetto di attribuzione differenziata alle Regioni ai sensi dell'art. 116. È evidente infatti che non si tratterebbe comunque delle funzioni attribuite ai Comuni ai sensi dell'art. 118 e dell'art. 117, lett *p*, della Costituzione; ma unicamente di quelle (altre) funzioni amministrative che la legge può conferire allo Stato (e in effetti ha conferito allo Stato) "per assicurarne l'esercizio unitario", in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dallo stesso art. 118: sono solo queste ultime funzioni che ora la Regione interessata potrebbe richiedere che le vengano attribuite ai sensi dell'art. 116, esponendo le ragioni per le quali ritiene di poter meglio dello Stato assicurarne l'esercizio nel territorio della Regione.

Occorre ricordare, in proposito che l'art. 118 ha riservato alla legge dello Stato la competenza ad individuare *senza distinzione di materie* funzioni e compiti amministrativi che il legislatore ritenga di dovere sottrarre alla competenza comunale e riservare allo Stato (o a Regioni, o Province o Città metropolitane) "per assicurarne l'esercizio unitario": oggetto di questa riserva sono dunque funzioni amministrative attinenti non solo alle materie elencate nel secondo comma dell'art. 117, ma anche funzioni amministrative attinenti alle materie elencate nel terzo comma dello stesso articolo.

È appena il caso di segnalare che l'attribuzione di competenze amministrative alle Regioni ai sensi dell'art. 116.3 Cost. seguirebbe un procedimento ed avrebbe effetti diversi dalla attribuzione di competenze amministrative ai sensi dell'art. 118. Nel primo caso, infatti, si tratterebbe di trasferimenti "pattuiti" tra lo Stato e singole Regioni nella forma dell'intesa, approvati mediante una legge rinforzata e dunque dotati di una maggiore stabilità. Viceversa, i trasferimenti di competenze amministrative ex art. 118, ancorché nell'ambito di una corretta applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, resterebbero pur sempre – sia pur entro tali limiti – nella libera disponibilità della legge statale.

Va infine sottolineato che, una volta che una Regione avesse ottenuto l'attribuzione di competenze amministrative già di competenza statale in applicazione dell'art. 116.3 Cost., continuerebbero a valere anche in tal caso i principi sanciti dall'art. 118; e dunque il legislatore regionale avrebbe l'obbligo di valutare se sussistono ragioni sufficienti – alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - per attribuire l'esercizio di queste funzioni

amministrative all'amministrazione regionale "per assicurarne l'esercizio unitario" nel territorio della regione; oppure se, non sussistendo tali ragioni, la titolarità di queste funzioni vada riconosciuta ai comuni della regione. L'art. 6 del disegno di legge Calderoli⁴ è sul punto quanto meno ambiguo. Non si tratta infatti, come invece è affermato nella rubrica dell'art. 6 del d.d.l. in oggetto, di prevedere una facoltativa «*ulteriore attribuzione* di funzioni amministrative agli enti locali», ma di riconoscere l'eventuale spettanza di queste funzioni agli enti locali sulla base di una corretta applicazione dei principi stabiliti dall'art. 118.⁵ Corretta, ancorché forse superflua, pare invece la previsione dell'art. 6, comma 2, del d.d.l. Calderoli, che pone una norma di salvaguardia delle funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

⁴ Cfr. art. 6 primo comma : "le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie"

⁵ Un utile punto di riferimento che il legislatore potrebbe oggi riprendere, con gli opportuni adattamenti, è dato dalla prima parte dell'art. 7 della l. 131/2003 («lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi»)

2. Il procedimento di definizione e di approvazione delle intese fra Stato e Regioni: il ruolo del Parlamento.

La procedura che l'art. 116, terzo comma, Cost. descrive, al fine di consentire alle Regioni interessate di accedere a forme di autonomia differenziata, va intesa alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale in tema di rapporti tra i diversi livelli di governo, nonché, all'interno di ciascuno, tra i diversi organi di vertice (ed in particolare, dunque, tra le assemblee e gli esecutivi).

L'art. 116, terzo comma, Cost. si limita a prevedere che ciò possa avvenire «*con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119*», e che «*la legge (sia) approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*».

Si tratta di disposizioni che hanno dato luogo, come è noto, a diversi dubbi interpretativi. I principali sono i seguenti: a) l'intesa fra lo Stato e la Regione deve essere precedente o può essere "interna" all'*iter* legislativo di approvazione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia? b) l'iniziativa regionale cui si riferisce l'articolo 116.3, Cost. è l'iniziativa legislativa riconosciuta ai Consigli regionali dall'art. 123.1 Cost. o va intesa come atto di promozione della negoziazione con il Governo dell'intesa che dovrà poi essere approvata a maggioranza assoluta? c) *last but not least*, durante l'*iter* di approvazione della legge rinforzata sono ammissibili emendamenti parlamentari?

Diverse sono le principali linee interpretative elaborate al riguardo; esse danno luogo a diverse ricostruzioni del procedimento per l'attuazione dell'art. 116 terzo comma.

* * *

Una prima (e diffusa) linea interpretativa valorizza il riferimento costituzionale all'"*intesa fra lo Stato e la regione interessata*": sostiene che l'intesa non possa che preesistere al procedimento legislativo di approvazione da parte del Parlamento, che debba dunque essere previamente negoziata fra gli esecutivi statale e regionale, che debba tradursi in un disegno di legge di iniziativa del Governo di contenuto conforme al testo concordato e che il disegno di legge non possa essere emendato dal Parlamento ma solo approvato o respinto.

È un'interpretazione che muove da un elemento senza dubbio presente nel testo dell'art. 116.3 Cost. Non par dubbio, infatti, che esso descriva un procedimento di tipo sostanzialmente "pattizio", all'interno del quale lo Stato e la Regione richiedente negoziano le ulteriori forme e condizioni di autonomia da riconoscere a quest'ultima. In questo senso milita soprattutto il riferimento all'"intesa" tra lo Stato e la Regione che deve essere "alla base" della legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere: se l'intesa deve precedere l'*iter legis*, se ne desume che il procedimento legislativo può solo sfociare in un'approvazione o nella reiezione del disegno di

legge che la recepisce, perché ogni modifica “romperebbe” l’intesa che è base e presupposto della legge, di modo che eventuali modifiche comporterebbe non la approvazione con modifiche, ma la reiezione dell’intesa.

Val la pena ricordare che, peraltro, un altro procedimento legislativo che la Costituzione vuole di tipo negoziale sfocia pacificamente in un disegno di legge suscettibile solo di approvazione o rigetto senza emendamenti parlamentari. È quello previsto dell’art. 8 Cost., il quale stabilisce che i rapporti dello Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica «*sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*». Si tratta di un’ipotesi di natura assai diversa da quella disciplinata dall’art. 116.3, Cost., ma a questa tuttavia accomunata proprio dal riferimento a una previa intesa. L’inammissibilità di emendamenti ai testi dei disegni di legge che recepiscono le intese fra Stato e confessioni religiose è stata introdotta come una conseguenza necessaria della natura pattizia di tali intese. Si può anche ipotizzare la sussistenza di un principio generale, in forza del quale, laddove la procedura legislativa prevista dalla Costituzione presupponga una previa attività pattizia, siano escluse attività emendative del Parlamento, che rischierebbero di alterare unilateralmente i risultati di una negoziazione con le altre parti, risolvendosi il controllo parlamentare in tali casi solo nel potere di approvare o respingere i risultati di questa attività negoziale naturalmente condotta dall’Esecutivo⁶.

Nel caso dell’autonomia differenziata, occorre tuttavia considerare che la procedura pattizia delineata per l’individuazione delle ulteriori condizioni e forme di autonomia da attribuire alla Regione richiedente potrebbe avere ad oggetto anche competenze legislative. Che l’attuazione dell’art. 116.3 Cost. possa dar luogo ad una modifica della ripartizione delle competenze legislative stabilita dall’art. 117 Cost. con una procedura meno aggravata rispetto a quella prevista dall’art. 138 Cost. per le modifiche costituzionali è conclusione controversa in dottrina; ma certamente l’attuazione del 116.3 può portare a esentare la Regione “differenziata” dall’rispettare uno o più principi fondamentali stabiliti dal Parlamento (o ricavabili, comunque, dalla legislazione nazionale) nelle materie di cui al terzo comma dell’art. 117⁷. Questa considerazione non può non avere rilievo nell’interpretazione della disposizione in questione: dato l’oggetto potenziale del trasferimento di competenze – che può incidere anche sull’esercizio di competenze legislative statali – e in assenza di un’indicazione testuale in contrario (quale sarebbe un espresso

⁶ *Mutatis mutandis*, ciò vale, oltre che per le leggi che disciplinano i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, anche per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

⁷ A rigore, anche quando l’intesa si limitasse a devolvere solamente competenze amministrative (come è pure certamente possibile), la sua approvazione comporterebbe comunque una qualche limitazione delle competenze legislative del Parlamento, che continuerebbe bensì a legiferare in materia e dunque a dettare le regole, gli obiettivi e i limiti dell’attività amministrativa trasferita ai sensi dell’art. 116.3, ma che – limitatamente a quelle regioni – non disporrebbe più del potere di ridistribuire quei compiti e funzioni amministrative tra comuni, province, regioni e amministrazioni dello Stato, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 Cost.).

riferimento alla inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa), l'art. 116.3 Cost. dovrebbe essere interpretato nel senso di non precludere alle due Camere l'esercizio di quei poteri di emendamento che sono componente essenziale del normale esercizio della funzione legislativa o quanto meno l'attivazione di qualche altro strumento di partecipazione alla determinazione del perimetro delle competenze trasferite⁸.

Val la pena ricordare che la stessa Costituzione disciplina altri casi di esercizio di funzioni legislative da parte di organi diversi da Parlamento in termini assai restrittivi: è il caso dei decreti legislativi del Governo, che presuppongono una delega del Parlamento per oggetto e tempo definiti e con la necessaria indicazione di principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto ad osservare. Nel caso dell'autonomia differenziata si realizza un trasferimento di competenze legislative (costituzionalmente attribuite al legislatore nazionale) potenzialmente illimitato nel tempo⁹ e senza la previa determinazione di principi e criteri direttivi¹⁰: a maggior ragione dunque dovrebbe essere assicurato il coinvolgimento o la partecipazione del Parlamento nel procedimento di determinazione del contenuto e dei limiti del trasferimento.

Peraltro, l'attribuzione di forme di autonomia differenziata a Regioni a statuto ordinario fa sorgere ulteriori questioni che attengono al rispetto del principio democratico e all'uguaglianza politica dei cittadini. Infatti, nell'ambito delle competenze devolute solamente a specifiche comunità regionali, queste ultime decideranno in autonomia, per il tramite dei loro rappresentanti nel Consiglio regionale, senza che i rappresentanti delle altre comunità regionali possano interferire in queste decisioni. Al contrario, i rappresentanti nel Parlamento statale provenienti dai territori ad autonomia differenziata continueranno a partecipare alle decisioni che, nei medesimi ambiti, avranno effetto nei soli territori per i quali le competenze saranno rimaste a livello statale. Vi saranno dunque cittadini, che, tramite i loro rappresentanti negli organi regionali parteciperanno alle decisioni autonome concernenti l'esercizio delle competenze attribuite alle loro regioni *ex art. 116, terzo comma, Cost.* e continueranno, tramite i loro rappresentanti nel Parlamento nazionale, a partecipare a consimili decisioni valide nel resto del territorio nazionali; ed altri cittadini costretti a subire l'"ingerenza" nelle decisioni relative ai loro territori dei parlamentari

⁸ Considerazioni in parte analoghe potrebbero peraltro farsi anche per quanto riguarda il ruolo dei Consigli regionali nel procedimento, che difficilmente può ridursi ad una sorta di delega alla Giunta di pieni poteri per la negoziazione con il Governo delle forme e condizioni particolari di autonomia.

⁹ Il ddl Calderoli – con scelta opportuna ma costituzionalmente non dovuta – prevede comunque all'art. 10, comma 1, che le intese che il Governo può stipulare con le Regioni abbiano una durata «*comunque non superiore a dieci anni*». Lo stesso comma precisa che «*l'intesa può prevedere inoltre i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia*». Il comma 2 della stessa disposizione aggiunge, però, che «*alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza*».

¹⁰ Salvo, naturalmente, quando si tratti di competenze legislative nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., per le quali il vincolo è rappresentato dalle norme per la "determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

eletti nelle Regioni differenziate. Beninteso, lo stesso effetto si verifica per le competenze aggiuntive riconosciute alle Regioni a statuto speciale, determinate per altro con legge costituzionale; ma ciò offre ulteriori ragioni a favore di una interpretazione dell'art. 116 che non escluda la potestà del Parlamento di pronunciarsi, nel merito, sulle forme e condizioni di autonomia concesse alle Regioni “differenziate”.

* * *

Il disegno di legge Calderoli, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 marzo 2023¹¹, muove con ogni evidenza dalla interpretazione “pattizia” dell'autonomia differenziata or ora discussa, e tenta di tutelare il ruolo del Parlamento prevedendo una partecipazione delle Camere nel procedimento di formazione delle intese.

L'*iter* proposto – o comunque presupposto¹² – dal ddl Calderoli sembra in effetti dare per scontato che, una volta definita l'intesa nella negoziazione fra Governo e Regione, il suo contenuto non possa subire modifiche nel corso del procedimento parlamentare di approvazione dell'intesa e che dunque il disegno di legge che recepisce l'intesa non sia emendabile dal Parlamento. Così allo scopo di realizzare un qualche coinvolgimento parlamentare nel processo di definizione delle forme e condizioni di autonomia concesse alla Regione “differenziata”, il disegno di legge provvede a suddividere il procedimento in due distinte fasi:

- una prima fase è volta a predisporre il testo di uno “*schema di intesa preliminare*”, negoziato tra il Governo e la Regione sulla base di una specifica iniziativa regionale; al termine di questa (prima fase della) negoziazione lo schema preliminare è approvato dal Consiglio dei Ministri, e poi inviato alla Conferenza unificata e alle Camere; la prima potrà esprimersi approvando un parere, le seconde potranno esprimersi approvando “*atti di indirizzo secondo le norme dei rispettivi regolamenti*”; questa prima fase si concluderà, previa un'ulteriore negoziazione tra Governo e Regione (se necessaria), con l'approvazione dello schema di intesa definitivo da parte del Consiglio dei Ministri, “*valutati i pareri della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo*” approvati dalle Camere;

¹¹ Si tratta del d.d.l. A.S. 615, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, approvato dal Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2023. I riferimenti alla “legge di bilancio per il 2023” rimandano invece all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

¹² Il comma 8 dell'art. 2 del ddl Calderoli stabilisce che «*Il disegno di legge [...], cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*». A differenza di precedenti formulazioni, non si esplicita un limite dei poteri del Parlamento alla mera “approvazione o reiezione” dell'intesa. L'inemendabilità del ddl di recepimento dell'intesa, dunque, non è più espressa. Essa, tuttavia, sembra potersi desumere dall'articolazione complessiva della procedura. In particolare, il comma 6 dell'art. 2 prevede che «*Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata*».

- una seconda fase volta alla approvazione dell'intesa: essa si apre con la trasmissione dello schema definitivo di intesa alla Regione interessata, *“che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali”*, prosegue con la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri (con la partecipazione del Presidente della Regione) dello schema di intesa e con l'immediata sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Regione, continua con la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri di un disegno di legge di approvazione dell'intesa e termina con l'approvazione di questo disegno di legge da parte delle Camere con la maggioranza prevista dall'art. 116.3.

Quale valutazione si può dare del d.d.l. Calderoli, alla luce delle norme costituzionali? Se si muove dall'interpretazione pattizia dell'art. 116.3 Cost., si può innanzitutto ritenere adeguata la fonte prescelta per disciplinarne l'attuazione: una legge di procedura, attuativa della disposizione costituzionale, funzionale a consentire una partecipazione al procedimento di formazione delle intese da parte del Parlamento oltretutto delle altre Regioni e degli enti locali (per il tramite della Conferenza unificata).

Più di una perplessità suscitano invece altre disposizioni dello stesso disegno di legge.

L'attribuzione al Governo dell'iniziativa legislativa in materia di leggi di approvazione delle intese potrebbe sembrare in contrasto con la disposizione dell'art. 116.3 Cost.¹³, che sembra riservarla alla Regione interessata (la quale dovrebbe evidentemente esercitarla in modo vincolato, senza apportare modifiche al testo dello schema definitivo di intesa concordato con il Governo e sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione). Ma questa interpretazione della disposizione costituzionale è tutt'altro che pacifica in dottrina, molti ritenendo che il riferimento alla “iniziativa della Regione” vada inteso come avvio del procedimento di negoziazione della intesa, compatibile con la riserva al Governo, una volta raggiunta l'intesa, dell'iniziativa del disegno di legge per la sua approvazione¹⁴.

¹³ La previsione in una legge ordinaria di un'iniziativa legislativa del Governo per l'approvazione dell'intesa non vale ovviamente ad impedire che l'iniziativa possa essere esercitata dagli altri soggetti cui il potere di iniziativa legislativa è riconosciuto dall'art. 71 della Costituzione. Singoli parlamentari o il Consiglio della Regione interessata potrebbero in particolare, una volta che l'intesa fosse stata sottoscritta, sostituirsi ad un Governo che non provvedesse a deliberare tempestivamente il d.d.l. di approvazione dell'intesa (cosa che potrebbe verificarsi per es. in caso di crisi di Governo). E' ciò che è avvenuto, sia pur raramente, in materia di ratifica di trattati internazionali, per i quali oggi non si esclude più che l'iniziativa legislativa possa essere esercitata da organi diversi dal Governo.

¹⁴ Un sostegno alla tesi secondo la quale l'iniziativa regionale non è da assimilare a una iniziativa legislativa ex art. 71 Cost. può venire dall'art. 133, comma 1 Cost. che, con riferimento al mutamento delle circoscrizioni provinciali e alla istituzione di nuove Province, allude a una iniziativa dei Comuni. Tale iniziativa però, secondo la dottrina maggioritaria e la prassi (si veda l'istituzione della Provincia di Isernia con la l. 20/1970 derivante da una iniziativa parlamentare e la successiva

Chiaramente inadeguata sembra invece la soluzione adottata dal disegno di legge del Governo per rendere effettiva la partecipazione del Parlamento al procedimento, partecipazione che si esprimerebbe mediante l'approvazione di atti di indirizzo sugli schemi di intesa preliminari. Ciò perché il procedimento di formazione degli atti di indirizzo (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno) attualmente previsto dai Regolamenti parlamentari non offre strumenti idonei ad assicurare una effettiva partecipazione del Parlamento nel processo di individuazione dei contenuti dell'intesa, e perché l'efficacia degli atti di indirizzo approvati dal Parlamento non è chiaramente definita. Sotto quest'ultimo profilo, occorrerebbe prevedere, in modo inequivoco, l'efficacia vincolante degli atti di indirizzo approvati dal Parlamento, e dunque l'obbligo del Governo di rispettarli nella negoziazione dello schema definitivo di intesa; o, quanto meno, l'obbligo del Governo di dare tempestiva comunicazione al Parlamento, nel corso della successiva negoziazione dell'intesa, delle eventuali intenzioni di discostarsi dagli indirizzi parlamentari su specifici punti, motivandone le ragioni (ciò che darebbe modo alle Camere, ove lo ritenessero necessario, di reintervenire con l'approvazione di apposite mozioni)¹⁵. Sotto il primo profilo, occorrerebbe prevedere che, sui complessi testi degli schemi preliminari di intesa trasmessi dal Governo alle Camere, l'esame e la deliberazione finale dei due *plenum* 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 (che dovrebbe avere la possibilità di svolgere attività istruttorie approfondite mediante, per esempio, apposite audizioni). Solamente in questo modo, si metterebbe il Parlamento in condizione di valutare gli schemi di intesa clausola per clausola, evidenziando i singoli elementi di criticità o di difformità rispetto all'indirizzo politico-parlamentare maggioritario, così da orientare in dettaglio ed efficacemente la finale negoziazione delle singole parti dell'intesa che il Governo sarebbe chiamato a realizzare.

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. Non si tratta, come è evidente, di interventi correttivi che il disegno di legge potrebbe direttamente disporre: la forza di legge ordinaria che lo connota non lo rende idoneo a vincolare le procedure parlamentari volte alla definizione degli atti di indirizzo sugli schemi di intesa, né a disciplinare il procedimento per l'esame e l'approvazione della legge che approverà l'intesa, che per di più avrebbe natura di legge rinforzata.

istituzione di nuove Province, con decreti legislativi autorizzati dalla l. 142/1990), non è assimilata a una iniziativa legislativa ex art. 71 Cost., bensì a una iniziativa, per così dire, procedimentale

¹⁵ *Mutatis mutandis*, si potrebbe prevedere un procedimento simile a quello disciplinato dall'art. 2, commi 3 e 4, della l. 42/2009, che prevedono un meccanismo di "rafforzamento" degli indirizzi parlamentari e dell'intesa in Conferenza unificata ai fini della adozione dei decreti legislativi di attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di finanza regionale e locale.

Le prefigurate modifiche dei Regolamenti parlamentari ci sembrano dunque essere la condizione che consente – pur disconoscendo al Parlamento il potere di emendare l'intesa nel corso dell'iter della legge di approvazione – di realizzare comunque un adeguato bilanciamento tra la natura negoziale delle intese e la partecipazione del Parlamento alla formazione del testo dell'intesa, in quanto potenzialmente comprensivo anche del trasferimento alle Regioni di competenze legislative: e ciò perché il Parlamento avrebbe modo di esprimersi preventivamente sul merito delle disposizioni dell'intesa, nella fase preliminare alla sua finale stipulazione, attraverso la formulazione di atti di indirizzo vincolanti e adeguatamente istruiti. In buona sostanza il Parlamento eserciterebbe il proprio potere di emendamento a monte dell'intesa, anziché a valle. In mancanza di tali adeguamenti dei Regolamenti parlamentari, pertanto, il modello che limita la partecipazione del Parlamento alla definizione dei contenuti dell'autonomia differenziata alla approvazione di atti di indirizzo non sembra essere compatibile con il principio costituzionale che richiede un pieno coinvolgimento parlamentare nei processi che possano aver riflesso sull'attribuzione di competenze legislative.

Va infine notato che la soluzione adottata dal disegno di legge del Governo (una volta rivista in modo da precisare l'efficacia degli atti di indirizzo del Parlamento e completata con le accennate modifiche dei Regolamenti parlamentari) non sarebbe l'unica – nell'ambito dell'ipotesi interpretativa "pattizia" dell'art. 116.3 Cost. – capace di realizzare un adeguato bilanciamento tra la natura negoziale del procedimento e la partecipazione del Parlamento alla definizione dei contenuti dell'intesa. Ben si potrebbe infatti, in alternativa, ammettere la potestà del Parlamento di chiedere modifiche al testo dell'intesa già stipulata, prevedendo che le Camere non siano costrette ad approvare o respingere in toto il ddl di approvazione dell'intesa, ma possano respingerne singole clausole, pretendendone la rinegoziazione da parte del Governo. Anche in questa ipotesi dovranno essere rivisti i Regolamenti parlamentari: sarà necessario prevedere che il disegno di legge sia composto da singole disposizioni riprodotte delle clausole dell'intesa, che il Parlamento sia in grado di votarle singolarmente, approvandole o proponendone la rinegoziazione, che l'approvazione di richieste di rinegoziazione interrompa l'iter legislativo, e che lo stesso riprenda con l'esame delle modifiche all'intesa rinegoziate dal Governo con la Regione sulla base delle richieste parlamentari. Un procedimento significativamente diverso da quello ipotizzato dal disegno di legge Calderoli, ma non meno rispettoso del disposto dell'art. 116.3 Cost., anche quando si muova da una interpretazione marcatamente "pattizia" del medesimo.

* * *

Come si diceva all'inizio di questo paragrafo, a conclusioni diverse da quelle fin qui discusse si può pervenire se si muove da una diversa interpretazione della disposizione costituzionale. Questa interpretazione fa leva sul dato testuale secondo cui l'attribuzione delle forme e condizioni di autonomia deve avvenire "*con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali*", deducendone che spetti alla Regione (e, specificamente, al Consiglio regionale)

esercitare il potere di iniziativa del disegno di legge da sottoporre alle Camere e che queste lo discuteranno e approveranno secondo la procedura legislativa ordinaria, salva la deliberazione finale per la quale è richiesta la maggioranza assoluta; il disegno di legge sarebbe dunque passibile di modifiche mediante l'approvazione di emendamenti parlamentari aventi per oggetto il contenuto della intesa.

Si tratta – come è evidente – di un'ipotesi interpretativa che rispetta e realizza pienamente l'esigenza costituzionale di rendere effettiva la partecipazione parlamentare al processo di riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni richiedenti. Ma che deve confrontarsi con la previsione, anch'essa richiamata dal testo costituzionale, di una base pattizia o negoziale dell'intesa che mediante legge viene approvata (“*sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”). Spetterebbe dunque alla Regione, una volta negoziata e pattuita l'intesa con lo Stato, tradurla in un disegno di legge col quale proporre al Parlamento l'approvazione. La formulazione costituzionale (“*sulla base...*”), consentirebbe una interpretazione *debole*, che si esaurirebbe in un vincolo all'iniziativa legislativa della Regione a recepire nel disegno di legge l'intesa senza apportarvi modifiche, e che lascerebbe intatto il potere del Parlamento di emendare il testo derivante dalla intesa. Ma consentirebbe anche una interpretazione più *forte*, che imporrebbe di organizzare il procedimento legislativo parlamentare in modo da rispettare la natura “negoziale” del processo di autonomia differenziata anche nel corso dell'iter di approvazione della legge. A tal fine, i Regolamenti parlamentari dovrebbero essere modificati in modo da consentire l'“aggiornamento” dell'intesa in caso di modifiche parlamentari: nell'ipotesi in cui il Parlamento approvasse modifiche, infatti, il procedimento legislativo dovrebbe essere sospeso, in modo da poter trasmettere il testo modificato dell'intesa alla Regione per acquisirne il consenso; in caso di assenso regionale, si dovrebbe considerare realizzata una nuova intesa sul testo modificato dal Parlamento; in caso di ulteriori modifiche regionali, invece, il Parlamento potrebbe accoglierle, dando luogo a una nuova intesa, oppure respingerle, mettendo termine al procedimento. In sostanza, dovrebbe prevedersi nei Regolamenti parlamentari una sorta di procedura di navetta tra le Camere e i Consigli regionali, che si chiuderebbe solo quando le assemblee rappresentative dei due livelli di governo concordassero sul medesimo testo. Il sistema, forse macchinoso nel suo disegno, risulterebbe verosimilmente meno farraginoso nella pratica. È probabile, infatti, che una tale procedura apra la strada a rapporti informali tra Commissioni parlamentari e Consigli regionali, al fine di addivenire ad un accordo, come accadde negli anni Settanta, nel procedimento di approvazione dei primi Statuti regionali delle Regioni ordinarie, in attuazione del disposto dell'art. 123, comma 2, della Costituzione (nel testo rimasto in vigore fino al 1999)¹⁶.

Nell'ambito di questa ipotesi interpretativa, la legge di attuazione dell'art. 116.3 potrebbe limitarsi a prevedere che la Regione, nell'esercitare il potere di iniziativa legislativa, sia tenuta a

¹⁶ Esso, infatti, prevedeva che «*Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica*».

recepire senza modifiche lo schema di intesa definitivo sottoscritto dal Presidente del Consiglio e dal Governo. O addirittura, partendo dalla disposizione costituzionale che riserva alla Regione l'iniziativa legislativa del procedimento previsto dall'art. 116.3, si potrebbe anche sostenere che la Regione possa persino prescindere da una previa intesa con il Governo: in tal caso, infatti, l'intesa sarebbe implicitamente acquisita, nel caso nel quale il Parlamento dovesse approvare senza modifiche il progetto di legge presentato dal Consiglio regionale; in mancanza, l'intesa si realizzerebbe nel corso dell'iter parlamentare a seguito della conclusione con successo del procedimento di navetta testé descritto.

* * *

Riteniamo non sia infine da escludere la facoltà del Parlamento di definire, mediante emendamenti al disegno di legge Calderoli, o con separata legge, principi e criteri direttivi per l'applicazione dell'art. 116.3; per esempio individuando, nell'ambito delle materie cui fa riferimento l'art. 116.3, funzioni e ambiti da escludere dalla negoziazione con le Regioni, perché si ritenga essenziale assicurarne una disciplina e una gestione uniforme in tutto il territorio nazionale, ai fini dell'unità dell'ordinamento e dell'uguaglianza dei diritti dei cittadini. Con ciò il Parlamento stabilirebbe preventivamente, in sostanza, ciò che ritiene non negoziabile, in ragione di principi superiori o anche di sue valutazioni dell'interesse nazionale: potrebbe essere per esempio il caso della individuazione, nell'ambito della materia "norme generali sull'istruzione" (art. 117.2, lett. n), di quelle disposizioni che il Parlamento ritenga essenziali alla salvaguardia della unità del sistema nazionale dell'istruzione.

Si è sostenuto che a siffatti principi e criteri direttivi stabiliti per legge il Governo sarebbe giuridicamente obbligato ad attenersi alla stregua di quanto è tenuto a fare per i principi e criteri direttivi contenuti nelle leggi di delega ex art.76 Cost. Nel caso della delegazione legislativa, tuttavia, il rispetto dei principi e criteri direttivi è la condizione, prescritta dalla Costituzione, per l'esercizio da parte del Governo di un potere legislativo in principio spettante al Parlamento. Nel caso dell'autonomia differenziata, invece, non vi è nessuna delega legislativa dal Parlamento al Governo, dato che l'approvazione finale dell'intesa è prerogativa indelegabile del Parlamento, tanto più che deve avvenire con legge rinforzata; mentre il potere di negoziare con la Regione il contenuto dell'intesa non è delegato dal Parlamento, ma appartiene al Governo, come nei paralleli casi delle intese con le confessioni religiose (art. 8) e dei trattati internazionali (art. 80). Ciò non significa che il Parlamento non possa definire per legge principi e criteri direttivi per l'attività negoziale del Governo, ma non ne discenderebbe un obbligo giuridico del Governo di attenersi a tali principi o criteri direttivi, visto che ogni eventuale difformità potrebbe sempre essere, per dir così, "sanata" dalla successiva approvazione dell'intesa con legge rinforzata. In altri termini, la fissazione in legge di principi e criteri direttivi rappresenterebbe soprattutto lo strumento con cui il Parlamento darebbe ai negoziatori una preventiva indicazione dei criteri e parametri che utilizzerà nella valutazione e approvazione delle intese una volta stipulate, senza del tutto escludere la possibilità di deroghe motivate da ragioni o circostanze eccezionali.

Non si tratterebbe, in ogni caso, di uno strumento inutile, anche se non molto diverso dagli atti di indirizzo previsti dal d.d.l. Calderoli, specie se “potenziati” come previsto da questo paper. A differenza di quegli atti di indirizzo, che intervengono nel corso del processo di negoziazione dell’intesa, qui avrebbe luogo una preventiva fissazione di limiti generali alla autonomia differenziata, che il Governo avrebbe buon gioco a indicare come oggetto non negoziabile fin dall’avvio del confronto con la Regione, forte della loro determinazione con legge e della forte probabilità che il Parlamento, ove tali limiti non vengano rispettati, respinga la legge di approvazione dell’intesa.

* * *

Un ultimo problema da affrontare concerne il coinvolgimento degli enti locali della Regione nella definizione delle forme e condizioni particolari di autonomia: in coerenza con il principio di sussidiarietà, l’art. 116.3 Cost. prevede che nel procedimento di definizione dei contenuti dell’autonomia differenziata siano sentiti gli enti locali della regione interessata. Proprio il principio di sussidiarietà esige che tale consultazione non abbia un valore solo formale, ma consenta agli enti locali una partecipazione effettiva alla definizione dell’intesa tra Stato e Regione¹⁷. Si eviterà così anche il rischio di fenomeni di “centralismo regionale” e di una nuova stagione di contrapposizioni tra le Regioni e i “loro” enti locali.

Come è stato osservato, è opportuno che la consultazione degli enti locali non sia troppo anticipata rispetto alla stesura delle proposte della Regione, né ritardata a quando i giochi siano già stati fatti. Il disegno di legge “Calderoli” non sembra però soddisfare del tutto questa esigenza, sebbene l’art. 2 del d.d.l. preveda 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, e poi in sede di approvazione dello schema di intesa definitivo, a proposito del quale si prevede che la Regione interessata lo approvi «secondo le modalità e le forme stabilite nell’ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali»). Infatti, il primo parere si situa nella fase di avvio della procedura, il secondo si situa nella fase terminale, quando, appunto, i giochi sono ormai fatti, e si è in presenza di uno schema di intesa ormai definitivo e quindi in pratica insuscettibile di ulteriori modifiche. Sarebbe preferibile, invece, che la consultazione degli enti locali avvenisse anche, soprattutto, sullo schema di intesa preliminare concordato fra il Governo e la Regione, mentre sullo schema definitivo la consultazione degli enti locali potrebbe essere attivata solo nel caso di modifiche sostanziali al testo.

Un ulteriore interrogativo attiene alle modalità del coinvolgimento degli enti locali: come è noto, l’art. 123,4, 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». Anche se da più parti si è

¹⁷ 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.

evidenziata una crisi di questi organi, imputabile anche (ma non solo) alla loro composizione in molti casi pletorica e tale da vedere la compresenza paritaria di soggetti troppo diversi quanto a rappresentatività, il coinvolgimento dei CAL appare comunque necessario; alla luce della disposizione costituzionale or ora ricordata, non sembra che esso possa essere surrogato dal parere dell'Anci e dell'Upi regionale¹⁸.

* * *

In conclusione. Ci sembra condivisibile la scelta del Governo di proporre al Parlamento, con il disegno di legge Calderoli, l'approvazione di una legge recante la disciplina del procedimento per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni che ne abbiano fatto richiesta ai sensi dell'art. 116 terzo comma.

La disciplina del procedimento proposta nel testo del d.d.l. Calderoli non appare tuttavia del tutto conforme alle disposizioni costituzionali e richiede – a nostro avviso – alcune correzioni, volte a rendere effettiva la potestà del Parlamento di intervenire sul contenuto della intesa.

Al riguardo, il disposto costituzionale consente varie soluzioni interpretative: l'intervento del Parlamento potrebbe esprimersi nel corso dell'iter della legge di approvazione dell'intesa mediante l'esercizio dei normali poteri di emendamento anche sul testo dell'intesa, ma con l'obbligo in tal caso di verificare la disponibilità della Regione ad accettare le modifiche apportate dalle Camere, dunque configurando l'intesa come un atto pattizio intervenuto tra il Parlamento e la Regione, nel corso dell'esame del disegno di legge di iniziativa della Regione.

Ma il testo costituzionale consente anche la diversa interpretazione da cui muove il disegno di legge Calderoli, che configura invece l'intesa come il prodotto di una negoziazione fra il Governo e la Regione interessata, e articola il procedimento di formazione dell'intesa in due fasi, prevedendo che il Parlamento possa intervenire nel merito della definizione delle forme e condizioni particolari della autonomia differenziata nella fase preliminare del procedimento di negoziazione della intesa, mediante l'approvazione di atti di indirizzo. Perché questa soluzione sia coerente con la norma costituzionale occorre tuttavia che i Regolamenti parlamentari regolamentino il procedimento di esame, discussione e approvazione degli atti di indirizzo sul modello dei procedimenti legislativi, in modo da garantire un'adeguata istruttoria da parte della commissioni competenti per materia e della Commissione parlamentare per le questioni regionali le questioni regionali, e consentire alle due assemblee di esaminare e eventualmente approvare specifiche proposte di rinegoziazione delle singole clausole della intesa; e occorre che sia riconosciuto agli atti di indirizzo parlamentari efficacia vincolante per il Governo, o, quanto meno, l'obbligo del Governo di motivare la scelta di discostarsi dagli indirizzi parlamentari dandone tempestivamente comunicazione alle Camere. In mancanza di tali adeguamenti, il

¹⁸ *Contra*, Anci, Nota su disegno di legge "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario", in www.anci.it.

modello prescelto dal disegno di legge Calderoli non potrebbe considerarsi idoneo a garantire il coinvolgimento parlamentare che la Costituzione richiede.

Compatibile con il dettato costituzionale sarebbe però anche una diversa variante della interpretazione pattizia, che vedrebbe il Parlamento intervenire sul contenuto della intesa nella fase finale, nel corso dell'esame della legge di approvazione, mediante la richiesta al Governo di rinegoziare specifiche clausole della intesa con conseguente sospensione dell'iter della legge stessa.

Come si vedrà nelle pagine seguenti, il ruolo del Parlamento è anche cruciale nella definizione delle condizioni preliminari per una ordinata attuazione della autonomia differenziata: che sono costituite dalla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni incidenti sull'esercizio dei diritti civili e sociali e dalla piena attuazione delle disposizioni dell'art. 119, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

3. La previa determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni.

La predeterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dovuti a tutti i cittadini, ed in specie di quelle "concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" è condizione preliminare per una corretta e ordinata attribuzione alle Regioni dell'autonomia differenziata. Lo riconosce anche il disegno di legge del Governo. Ma sul significato, sulla portata, e sui contenuti di questa condizione sono necessarie diverse precisazioni.

Come si è ricordato nella premessa, l'attribuzione a singole Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, prevista dall'art. 116 comma 3 Cost., deve essere interpretata in un contesto – quello delineato dal Titolo V – basato su due pilastri, che trovano entrambi fondamento nei principi del nostro ordinamento costituzionale sintetizzati nell'art. 5 della Costituzione:

- da un lato, il principio di differenziazione, sancito esplicitamente nella distribuzione delle funzioni amministrative ed insito nel riconoscimento della potestà legislativa regionale;
- dall'altro, gli obiettivi di unità giuridica ed economica e gli strumenti predisposti dalla Costituzione per garantirne o, quanto meno, favorirne il raggiungimento, a partire dal superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali.

È la Costituzione stessa (all'art. 120.2) a identificare nella "*tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*" la prima condizione costitutiva dell'"unità giuridica ed economica" della Nazione. Coerentemente, la Costituzione riserva la determinazione dei LEP alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117.2 Cost.), per garantire una soglia di uguale trattamento a tutti i cittadini; e legittima, quando siano necessari per l'effettiva implementazione dei LEP, interventi sostitutivi del Governo anche in ambiti di competenza regionale o locale (art. 120.2). Lo fa – riteniamo – non per impedire le differenziazioni, ma per assicurarsi che siano superate rapidamente, ed evitate in futuro, le disparità di trattamento ed i divari territoriali che si traducono in inaccettabili disuguaglianze nel godimento dei diritti.

Il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione impone infatti che il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali sia effettivamente assicurato a tutti indipendentemente dalla collocazione (cd. uguaglianza interterritoriale); quando al godimento di quei diritti concorrono prestazioni o servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni (o da concessionari di pubblici servizi) è dunque evidente la necessità di garantire che la qualità e la quantità di tali prestazioni e servizi sia uniformemente garantita su tutto il territorio almeno nel suo contenuto essenziale.

In quest'ottica, l'art. 117, comma 2, lett *m*, della Costituzione va letto non solo come attributivo al legislatore statale di una competenza esclusiva, ma come prescrittivo di un obbligo imposto al medesimo di provvedere alla determinazione dei LEP. Nel provvedervi il

legislatore statale può, ma anche deve, al fine di garantire una tutela effettiva dei diritti, non solo definire il contenuto delle prestazioni essenziali, ma individuare anche standard quantitativi e qualitativi, obblighi informativi, requisiti strutturali e organizzativi e predisporre controlli (anche sostitutivi, ai sensi dell'art. 120.2 Cost.) che tutte le Regioni – comprese quelle differenziate – sono tenute ad osservare.

In altri termini, la disposizione costituzionale, indicando espressamente la finalità da perseguire con la determinazione dei LEP (la garanzia della effettiva esigibilità dei diritti civili e sociali, almeno nel loro contenuto essenziale, in tutto il territorio nazionale) non può essere attuata individuando una semplice tassonomia, ma implica, un'individuazione degli standard quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi da erogare, sufficientemente dettagliata da rispettare l'obiettivo costituzionalmente previsto che è quello di assicurare l'effettiva eguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali, che, almeno nel loro nucleo essenziale, “devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (come ribadito a più riprese dalla Corte costituzionale¹⁹).

Sull'interpretazione della disposizione costituzionale sui LEP: alcune precisazioni

- la determinazione dei LEP non è limitata ai soli diritti civili e sociali *costituzionalmente* garantiti; la dizione costituzionale non prevede questo limite; dunque, fa riferimento anche ai diritti civili e sociali sanciti da leggi ordinarie.
- la determinazione dei LEP non consiste nella determinazione dei contenuti essenziali dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle leggi (anche se la presuppone); una cosa sono infatti, ovviamente, i diritti e il loro nucleo essenziale, un'altra le prestazioni pubbliche che concorrono a garantirli e a renderli esigibili; i LEP hanno per oggetto la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi pubblici necessari per garantire a tutti il nucleo essenziale dei diritti civili e sociali, dunque la loro determinazione ha come destinatario diretto le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, i concessionari di pubblici servizi.
- è vero che la lettera *m* dell'art. 117 comma 2, riguarda innanzitutto il riparto delle competenze fra legislazione statale e regionale, ma la sua portata si estende all'esercizio delle competenze, perché – a qualunque livello istituzionale siano attribuite le competenze in materia di ogni singola prestazione o servizio – l'istituzione competente deve assicurare che quel livello minimo sia rispettato (e deve avere le risorse per poterlo fare).
- la disposizione costituzionale non vieta al legislatore competente (statale o regionale) di prevedere livelli di prestazioni e servizi più elevati di quelli definiti come essenziali; determinare livelli più elevati rientra nella libera scelta del legislatore, ma a condizione che per farlo non si sacrifichi la garanzia dei LEP previsti ai fini della tutela di tutti gli altri diritti (o dei diritti di tutti gli altri cittadini) che “*devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”.

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentt. 220/2021, 142/2021, 62/2020.

Per la stessa ragione, la determinazione dei LEP non può non comportare l'attribuzione (alle amministrazioni od enti competenti alla erogazione delle prestazioni e dei servizi) dei mezzi finanziari a tal fine necessari: è evidente, peraltro, che la stessa determinazione dell'ammontare di queste risorse finanziarie è concretamente possibile solo se sono stati previamente definiti gli standard quantitativi e qualitativi delle medesime prestazioni e servizi. Vale al riguardo il quarto comma dell'art. 119 Cost., che impone che le risorse assegnate alle regioni e agli enti locali (nei modi previsti dai precedenti commi del medesimo articolo) siano sufficienti al finanziamento "integrale" delle funzioni attribuite; finanziamento integrale che, dove queste funzioni si traducono in prestazioni e servizi comunque incidenti sull'esercizio di diritti civili e sociali, si traduce nel finanziamento integrale quanto meno dei livelli essenziali delle prestazioni come determinati dal legislatore nazionale.

Nel processo di determinazione dei LEP devono, secondo la giurisprudenza costituzionale, essere coinvolte le Regioni, ogniquale volta vi è un intreccio con l'esercizio di competenze regionali, mediante specifiche intese²⁰. La decisione finale, sia per ragioni formali (si tratta di esercizio di una potestà legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117 Cost.) che per ragioni sostanziali (incidendo sulla effettività dei diritti riconosciuti ai cittadini) non può che spettare al Parlamento, e trovare il suo strumento nella legge (riserva di legge relativa, come da tempo sottolineato dalla Corte Costituzionale, secondo la quale la legge "dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori"²¹).

Ma non può che spettare al Parlamento anche per un'altra ragione. Una volta che – come si è notato – la determinazione dei LEP viene inserita nel corretto contesto di una complessa trama di scelte fondamentali, che partono dalla identificazione del nucleo essenziale dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, proseguono con la determinazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e servizi a tal fine necessari e finiscono con le impegnative scelte di allocazione delle risorse pubbliche per il finanziamento delle prestazioni e servizi in questione, risulta evidente che si è di fronte a una serie di scelte di politica generale nel senso più alto del termine. Anche perché implicano un'inevitabile comparazione con altri valori e obiettivi costituzionalmente garantiti, per il cui perseguimento occorre parimenti allocare le risorse necessarie²². Investono dunque non solo

²⁰ Corte cost., sent. 134/2006.

²¹ Corte cost., sent. 88/2003.

²² Si pensi, solo per fare qualche esempio, alla difesa del paese, alla sicurezza dei cittadini, alla amministrazione della giustizia, al finanziamento del debito pubblico. Ed anche alla tutela dei diritti di libertà, che può in certi casi anch'essa richiedere l'allocazione di risorse pubbliche (solo per fare un esempio di attualità: la tutela della libertà di circolazione richiede che ai cittadini che ne hanno diritto siano rilasciati i documenti necessari, come il passaporto o la carta d'identità; se, come attualmente succede in molti città italiane, occorrono mesi per ottenerli, è di fatto pregiudicato l'esercizio di questo diritto costituzionale; per la cui tutela occorre dunque stabilire dei LEP, nei termini di tempi massimi per il rilascio dei documenti in questione, dotando le prefetture e i Comuni delle risorse umane e finanziarie necessarie per assicurarne il rispetto).

l'attuazione a regime dell'art. 119, ma più in generale l'impostazione della politica economica e fiscale del paese, ivi compresa la determinazione, in questo contesto, del livello di pressione fiscale e di indebitamento pubblico ritenuto accettabile e l'eventuale definanziamento di interventi e misure ritenute meno prioritarie. Con la inevitabile conseguenza che le scelte inizialmente ritenute ottimali in tema di nucleo essenziale dei diritti e di conseguenti livelli essenziali delle prestazioni potrebbero dover essere riconsiderate e ridimensionate alla luce di vincoli di finanza pubblica ritenuti insuperabili o comunque dell'impossibilità di reperire risorse sufficienti a garantire il livello desiderato.

È un processo inevitabilmente complesso; che però sembra a noi inevitabile, se si vogliono insieme rispettare le disposizioni costituzionali in materia di tutela dei diritti fondamentali (e di uguaglianza nell'esercizio di questi diritti) e le disposizioni costituzionali in materia di finanza pubblica e di equilibrio di bilancio. Si supera in tal modo anche il dibattito fra i sostenitori di un approccio cosiddetto *bottom up* e quelli di un approccio cosiddetto *top down* alla determinazione dei LEP. I sostenitori del primo (diffuso tra i costituzionalisti) muovono dal riconoscimento costituzionale dell'inviolabilità dei diritti fondamentali, che la Repubblica riconosce e garantisce (art. 2 Cost.), per dedurre che vanno innanzitutto determinati i LEP necessari per assicurare la tutela del nucleo essenziale di questi diritti, da cui consegue (una volta individuati correttamente i costi standard delle relative prestazioni e servizi) l'obbligo per le istituzioni di reperire e allocare le relative necessarie risorse finanziarie (ivi comprese, come vuole l'art. 119, le risorse necessarie per il finanziamento integrale delle funzioni trasferite che devono assicurare alcuni di questi LEP). I sostenitori del secondo approccio (dominante fra gli economisti) osservano che determinare preventivamente i LEP e poi stabilire le risorse per assicurarne l'attuazione contrasta con il fatto che le risorse disponibili non sono illimitate e che la pressione finanziaria non può essere elevata ad libitum), e dunque finirebbe anche per violare i principi costituzionali in materia di sostenibilità delle finanze pubbliche (art. 81, legge cost. n.1/2012); è dunque giocoforza prima stabilire le risorse disponibili e poi, top down, distribuirle fra le Regioni e le altre amministrazioni pubbliche, che dovranno commisurare necessariamente i livelli delle prestazioni alle risorse a ciascuna amministrazione attribuite.

A ben vedere, tuttavia, entrambi gli approcci non reggono, presi a sé stanti. Il bottom up, perché, per l'appunto, le risorse disponibili non sono illimitate; il top down, perché finisce di fatto per rinunciare a una trasparente definizione del nucleo essenziale dei diritti dei cittadini e dei LEP necessari per assicurarne la tutela, riservando al finanziamento di questi ultimi le risorse residuali disponibili sulla base di decisioni allocative che non ne tengono conto tra le priorità indeclinabili (con un'implicita violazione anche dell'art. 119.4 Cost.). Occorre dunque – sembra a noi – tenere insieme i due approcci, integrandoli fra loro: la determinazione dei LEP, in tutte le materie, va costruita per approssimazioni successive, valutando le risorse disponibili e le diverse possibili scelte allocative delle stesse, e riconsiderando le iniziali ipotesi di LEP nel quadro complessivo di compatibilità che ne deriva.

Come è noto, solo in alcune materie esiste attualmente una disciplina legislativa (più o meno articolata) dei LEP; in altri casi, essa manca o è, ma solo in parte, ricavabile dall'ordinamento costituzionale o legislativo o dalla giurisprudenza in materia.

La determinazione dei LEP (LEA) in materia di assistenza sanitaria

In materia sanitaria i LEP assumono – come è noto – la denominazione di Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). La determinazione dei LEA ha avuto luogo ma con modalità e contenuti che si prestano a valutazioni di diverso segno.

Di segno positivo, perché, correttamente, la determinazione dei LEA non si è limitata all'elencazione delle prestazioni essenziali (DPCM 17 gennaio 2017), ma ha compreso anche la definizione di standard (D.M. 70/2015, per l'assistenza ospedaliera; D.M. 77/2022, per l'assistenza territoriale) e un articolato sistema di valutazione, monitoraggio ed intervento sostitutivo a garanzia della qualità delle prestazioni.

Di segno negativo, perché il procedimento finora adottato per determinare i LEA non è stato – a ben vedere – conforme al modello costituzionale: di fatto, si sono prese le mosse dalle risorse disponibili, che sono state ripartite tra le Regioni sulla base degli abitanti e della popolazione anziana; i LEA sono stati individuati ex post, e non sono stati oggetto di una valutazione preliminare dei livelli di prestazioni e servizi necessari per garantire a tutti il nucleo essenziale del diritto alla salute, quali prestazioni e servizi in materia sanitaria esigibili su tutto il territorio nazionale; inoltre, i controlli e l'intervento sostitutivo dello Stato sono stati previsti e sono stati in fatto esercitati più come controlli sulla spesa sanitaria (attraverso i commissariamenti) che non sulla qualità dei servizi e delle prestazioni e dunque sulla loro idoneità a assicurare i contenuti essenziali del diritto alla salute.

Si è seguito dunque un procedimento in qualche modo rovesciato rispetto a quello costituzionalmente previsto (che è descritto nelle pagine precedenti di questo paper). Beninteso, all'epoca della prima applicazione delle disposizioni del nuovo titolo V, il procedimento in fatto seguito poteva trovare giustificazione in ragioni di urgenza: non si potevano ovviamente sospendere le decisioni sul finanziamento e la ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale in attesa della determinazione dei LEP. Ma ora, a vent'anni e più dall'entrata in vigore dei vigenti artt. 117 e 119 della Costituzione, quelle ragioni di urgenza non possono più essere invocate, per di più se si dovesse dar luogo (con i provvedimenti in materia di autonomia differenziata) ad una distribuzione di risorse che potrebbe aggravare in modo difficilmente reversibile le disuguaglianze territoriali nell'esercizio dei diritti fondamentali.

Quanto alla garanzia di copertura finanziaria dei LEP (finanziamento integrale ex art. 119, quarto comma), essa è stata prevista e disciplinata dalla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, sulla base di principi di efficienza ed appropriatezza, prevedendo meccanismi di quantificazione delle risorse necessarie basati sui c.d. costi e fabbisogni standards, sull'accertamento della capacità fiscale di ciascun territorio e sull'attivazione di meccanismi di perequazione tra i territori. L'impianto di quella legge – alla cui definizione Astrid non

mancò di dare a suo tempo il suo contributo²³ – è a nostro avviso nel complesso coerente con i principi sanciti dall’art. 119 Cost.²⁴. Ma le disposizioni di quella legge hanno trovato fino ad ora applicazioni parziali e lacunose. L’individuazione dei costi e fabbisogni standard è avvenuta per gli enti locali, solo parzialmente per le Regioni. Ma anche per gli enti locali, salvo limitate eccezioni (per es. asili nido), l’individuazione dei costi e fabbisogni standard è avvenuta, in mancanza della previa determinazione dei LEP, sulla base dei livelli storici delle prestazioni, dunque in difformità rispetto al modello costituzionale.

Risultano a questo punto evidenti le ragioni per le quali l’attuazione del terzo comma dell’art. 116 della Costituzione, e dunque la concessione ad alcune Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, presuppone non solo la piena attuazione dei principi costituzionali in materia di finanza regionale e locale (come spiegheremo nel paragrafo 3 di questo paper), ma anche la previa determinazione dei LEP, e dei LEP relativi a tutte le prestazioni o servizi che incidano sul godimento di diritti civili o sociali²⁵. Tale preventiva determinazione è

²³ V. Astrid, *L’attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Il Mulino 2003; e Astrid, *L’attuazione del titolo V. Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea*, a cura di J. Lorenzo e G.P. Manzella, 2003 (<https://www.astrid-online.it/paper/index.html?page=11>).

²⁴ Ci permetteremo allora di sollevare un solo rilievo critico, concernente la mancata previsione nella legge 42 di un procedimento di individuazione dei costi e dei fabbisogni standard anche per l’esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti alle amministrazioni dello Stato (previa, se del caso, determinazione dei LEP anche per le prestazioni e servizi di loro competenza), che avrebbe consentito di fondare l’operazione di allocazione delle risorse disponibili o reperibili su criteri più oggettivi e scelte più trasparenti.

²⁵ Un esempio può essere utile a comprendere perché è necessario predefinire i LEP anche per le prestazioni di competenza statale. Prendiamo ad esempio i i diritti sociali garantiti dall’art. 38 Cost., primo e secondo comma (“*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*”): anch’essi richiedono prestazioni pubbliche, per essere effettivamente assicurati a chi non ha mezzi propri sufficienti. Poniamo che il legislatore, nella definizione dei relativi LEP, ritenga per es. che ad ogni pensionato, ad ogni disoccupato e ad ogni inabile al lavoro sprovvisto di mezzi debba essere erogata (dall’INPS, quindi dalla finanza del settore statale) una pensione o un reddito minimo di 1.000 euro al mese. Dovrà ovviamente prevedere le necessarie coperture. Potrà ovviamente trovarle in un aumento della pressione fiscale o in un aumento del deficit e conseguente del debito pubblico. Ma entrambe queste scelte potrebbero rivelarsi impraticabili, o perché contrastanti con vincoli europei (richiamati oggi dall’art. 81 Cost.) o per le reazioni dei mercati finanziari giudicate come insostenibili, o per il loro impatto sui redditi e il potere d’acquisto delle famiglie. Tra le scelte che il legislatore deve poter fare vi deve essere dunque anche quella di ridimensionare o di riformulare altri LEP: per esempio decidere se sia preferibile ridurre la pensione o il reddito minimo da 1000 a 700 o 800 euro, oppure mantenerli a 1000 ma in cambio assicurare l’accesso gratuito ad alcune prestazioni o servizi di competenza regionale o locale non a tutti ma solo ai meno abbienti (al di sotto di un certo livello di ISEE). Per questo il procedimento corretto non può che partire dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tutte le materie, di competenza locale, regionale e statale, tenendo conto delle risorse disponibili e valutando

peraltro necessaria per una corretta quantificazione delle risorse finanziarie da garantire alle amministrazioni chiamate, a vario titolo, a garantire prestazioni essenziali concernenti diritti civili e sociali in tutti i settori di loro competenza: si tratta non solo delle Regioni, ma anche delle amministrazioni statali e degli enti locali, quando a loro compete l'erogazione di prestazioni o servizi LEP.

Solo la previa determinazione dei LEP consente inoltre di evitare due rischi. Quello che un incremento dell'autonomia regionale conduca in quei territori ad un abbassamento dei livelli di tutela di alcuni diritti e di alcune prestazioni attualmente assicurate. E quello, in certo modo opposto, che l'attribuzione ad alcune Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, pregiudichi la possibilità di attribuire alle altre Regioni (ma anche agli enti locali e alle amministrazioni dello Stato) le risorse necessarie per garantire i LEP nell'erogazione delle prestazioni e servizi di loro competenza, come prescrive il combinato disposto fra l'art. 117.2, lettera *m*, e l'art. 119 della Costituzione. Predeterminati i LEP e attuata pienamente la legge sul federalismo fiscale, il primo rischio è superato riconoscendo che le norme statali che costituiscono espressione della potestà legislativa statale ex art 117.2, lett. *m*, Cost. rappresentano un limite invalicabile al cui rispetto sono tenute anche le Regioni destinatarie di "forme e condizioni particolari di autonomia"; il secondo dal fatto che l'allocazione delle risorse tra le varie amministrazioni (statali, regionali e locali) sarà allora già stata fatta sulla base di LEP, costi e fabbisogni standard definiti tenendo conto di tutti i LEP che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assicurare; e che dunque non si incorrerà nel rischio che il riconoscimento ad alcune Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (e il conseguente trasferimento alle stesse delle risorse fino ad allora utilizzate dalle amministrazioni dello Stato per le prestazioni e i servizi trasferiti) vada a detrimento della possibilità di garantire i LEP di competenza di altre amministrazioni.

Quanto a un terzo rischio, che sarebbe insito nell'esercizio di autonomia differenziata, quello di un innalzamento dei livelli delle prestazioni al di sopra dei livelli essenziali solo nelle Regioni beneficiarie di forme e condizioni particolari di autonomia, con conseguente incremento dei divari territoriali e delle disuguaglianze, esso non è, in linea di principio, del tutto eliminabile, costituendo anzi la differenziazione *in melius* (in termini gestionali ma anche finanziari) lo scopo principale della previsione di forme di autonomia differenziata; ma, da una parte, esso appare sostenibile se i livelli essenziali delle prestazioni fruibili in tutto il territorio nazionale sono correttamente definiti, adeguatamente finanziati e effettivamente implementati in tutto il territorio nazionale (anche, se del caso, attivando i poteri sostitutivi di

le relative alternative possibili. Si può obiettare che questo è bensì il procedimento corretto a regime, ma che, in prima attuazione, si possono fare delle scelte per così dire approssimative a forfaitarie? Sì, e lo si è fatto nei primi anni dopo il 2001. Ma ora sono passati venti anni dall'entrata in vigore del nuovo 117 (LEP) e del nuovo 119 (ripartizione delle risorse in modo da assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite e dunque la copertura dei LEP ai costi standard). La prima attuazione non può durare all'infinito.

cui all'art. 120 Cost.); dall'altro è presumibile che, finché non verrà attribuita alle Regioni una reale autonomia finanziaria, comprensiva di tributi propri manovrabili da parte delle Regioni (e degli enti locali) nelle aliquote e nella definizione delle basi imponibili, i margini per un incremento dei livelli delle prestazioni saranno comunque assai limitati, derivando esclusivamente dall'eventuale maggiore capacità di efficientare i servizi e le prestazioni di cui darà prova la Regione beneficiata dall'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia.

* * *

L'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. è ora disciplinata da alcune disposizioni della legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 791-798, l. 29 dicembre 2022, n. 197), espressamente richiamate dal d.d.l. Calderoli. Esse muovono, correttamente, dal riconoscimento che la determinazione dei LEP è pregiudiziale alla “completa attuazione dell'art. 116 della Costituzione” e al “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni”. Ma la disciplina da esse prevista non sembra conforme alle norme costituzionali sotto tre profili:

- a) la concessione delle forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116 terzo comma è subordinata alla preventiva determinazione dei LEP solo nelle specifiche materie per le quali l'autonomia differenziata è concessa, e non in tutte le materie per le quali siano configurabili livelli essenziali delle prestazioni attinenti a diritti civili e sociali di cui debba essere assicurato l'esercizio in tutto il territorio nazionale;
- b) i livelli essenziali delle prestazioni sono definiti nel testo come “soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni”. Sembra dunque che, più che livelli di prestazioni o servizi pubblici da individuare in termini quantitativi e qualitativi (e dunque “esigibili” da parte dei cittadini) si intenda predeterminare soltanto – partendo dalle risorse già disponibili – la quota di risorse finanziarie statali da considerare intangibile in quanto destinata a garantire la copertura delle prestazioni *già* evincibili come essenziali a legislazione vigente. La finalità sembra evidente: è quella di potere giungere a quantificare le risorse trasferibili (sotto forma di compartecipazione al gettito di tributi erariali) alle Regioni richiedenti maggiore autonomia, sia a copertura delle eventuali nuove prestazioni essenziali di cui si farebbero carico, sia per lo svolgimento di ulteriori funzioni ed attività non ricadenti in ambito LEP, senza intaccare le risorse oggi destinate a garantire i LEP per la restante parte del territorio. Ma così si inverte l'ordine dei fattori: solo la previa determinazione dei LEP,

nella loro completezza, consente di quantificare e allocare le risorse necessarie per la loro attuazione, in modo da garantire l'eguale esercizio dei diritti civili e sociali, nel loro contenuto essenziale, in tutto il territorio nazionale. In assenza della determinazione dei LEP, l'esercizio poggia su fondamenta arbitrarie;

c) La determinazione dei LEP (ma in realtà della quota di risorse da destinare al finanziamento dei LEP) è affidata dalla legge di bilancio per il 2023 ad un organismo di concertazione apposito (Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri interessati, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e dai Presidenti di ANCI ed UPI)²⁶ e, in conclusione, all'esecutivo (tramite DPCM, da adottarsi previa intesa nella Conferenza Unificata), senza alcun coinvolgimento del Parlamento. Ma la determinazione dei LEP e delle risorse necessarie per finanziarli non può, come si è visto, che spettare, almeno nelle sue linee generali, al Parlamento e trovare il suo strumento nella legge.

Si tratta, dunque, di una disciplina non soltanto parziale, come ammette lo stesso legislatore, ma incompatibile con il dettato costituzionale. Innanzitutto perché viola la riserva di legge in materia; ma anche per altre ragioni: perché riguarda solo le materie dell'art. 116, comma 3, la cui perimetrazione appare, peraltro, nient'affatto scontata, considerati i numerosi intrecci con le competenze statali e la compresenza al loro interno di diverse amministrazioni erogatrici di prestazioni essenziali (in primis, i comuni); perché non potrà rimediare alla circostanza che, in molti casi, le risorse attualmente destinate alla copertura delle prestazioni già considerate essenziali a legislazione vigente sono insufficienti; perché prevede di definire i costi e fabbisogni standard nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, laddove la loro garanzia richiede inevitabilmente lo stanziamento di nuove risorse, a meno di non abbassare gli standard già garantiti dalle Regioni più avanzate; ma soprattutto perché, in assenza della previa determinazione dei LEP in tutte le materie per i quali sono configurabili, si basa su presupposti del tutto arbitrari: il dettato costituzionale richiede la preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (che non potrà ovviamente prescindere da una contestuale valutazione delle risorse pubbliche disponibili o da rendere disponibili), e in correlazione a questa la preventiva allocazione delle risorse nei modi e con gli strumenti previsti dall'art. 119. La valutazione delle forme e condizioni particolari da riconoscere ad alcune Regioni con le relative corrispondenti risorse finanziarie non può prescindere dalla preventiva definizione di questa cornice.

²⁶ Peraltro, il comma 797 del cit. art. 1 della legge di bilancio per il 2023, prevede addirittura che la Cabina di regia, se dovesse non concludere i propri lavori entro sei mesi, sia sostituita con un commissario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie: una inedita figura di organo straordinario che commissaria un organo collegiale del governo, presieduto dal presidente del Consiglio, composto da diversi ministri e integrato dai rappresentanti del sistema delle autonomie. Disposizione di evidente incostituzionalità, tanto più che la norma ha contenuto indeterminato, non definendo né i poteri né la durata dell'incarico del commissario.

* * *

Il disegno di legge Calderoli fa importanti passi avanti nella direzione di una corretta attuazione del dettato costituzionale, laddove, all'art. 8, prevede che debbano essere *“garantiti l'invarianza finanziaria, in relazione alle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione”* e che *“le intese, in ogni caso, non (possano) pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni”* (art.8, comma 3).

Ma il procedimento previsto non dà seguito coerente a questa corretta affermazione di principio. All'art. 3, infatti, il disegno di legge Calderoli stabilisce che ai fini dell'attuazione dell'art. 116.3, i LEP siano determinati (secondo la procedura già indicata nella legge di bilancio) *“nelle materie o ambiti di materie indicati con legge”*, e che l'emanazione dei suddetti DPCM sia condizionata all'acquisizione del parere delle Camere: un parziale riconoscimento del ruolo del Parlamento, che tuttavia non rispetta la riserva di legge, che ha per oggetto la determinazione dei LEP, non la sola individuazione delle materie nelle quali l'esecutivo dovrà determinarli. Peraltro, il riferimento alla legge per l'individuazione delle materie sottoposte a questa procedura determina un evidente corto circuito, anche nei tempi, tra i lavori della Cabina di regia e quelli dell'intervento parlamentare.

Discutibile è anche la previsione dell'articolo 4 del disegno di legge, secondo la quale, *«qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica»*. Sembra una disposizione volta a superare il limite della determinazione delle risorse relative ai LEP secondo il criterio dell'invarianza della spesa; ma il contesto nella quale essa è inserita (le condizioni per il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni richiedenti maggiore autonomia) fa intendere che si tratta più di una clausola di garanzia a favore di queste ultime, affinché non siano chiamate a garantire ulteriori prestazioni essenziali con risorse insufficienti, piuttosto che il riconoscimento della necessaria pregiudizialità della completa determinazione dei LEP e, in correlazione, della piena attuazione dell'art. 119, rispetto alla attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune regioni. Solo, infatti, mediante queste due operazioni costituzionalmente previste e vincolate sarà possibile stabilire se ai compiti e funzioni oggetto di attribuzione alle Regioni ex 116.3 potranno essere destinate più risorse o meno risorse o le stesse risorse attualmente spese dallo Stato per quei compiti e quelle funzioni. È infatti solo la piena attuazione del 119, che dovrà procedere di pari passo con la determinazione completa dei LEP, che consentirà di stabilire quali risorse saranno assegnate a quali funzioni per il loro ordinario espletamento (art.119, primi quattro commi) e quali risorse aggiuntive saranno destinate all'obiettivo di perequazione straordinaria tra i territori

(art.119.5). Ben potrebbe infatti il legislatore decidere di fissare livelli delle prestazioni superiori a quelli attuali in alcune materie, ma per mantenere gli equilibri di finanza pubblica, fissarne di inferiori in altre, o ridurre le risorse destinate a funzioni e compiti non LEP.

In conclusione: la disciplina dei LEP non può che essere rimessa, almeno nelle sue linee essenziali, al Parlamento, unica sede nella quale è possibile operare scelte non solo ricognitive, ma di adeguamento dei LEP alle esigenze di piena tutela dei diritti, in parallelo alla costruzione di un sistema di perequazione finanziaria che garantisca la loro copertura da parte di qualunque amministrazione, a vario titolo, sia chiamata ad assicurarli; e questa disciplina deve precedere l'attuazione dell'art. 116 terzo comma.

Utile potrebbe essere, tuttavia, prevedere che Stato, Regioni ed enti locali possano individuare, secondo il metodo della leale collaborazione, le materie o gli ambiti di materie nei quali la definizione dei LEP appare prioritaria (e più significativa, anche in relazione al rilievo della spesa nel settore); ciò offrirebbe un primo quadro di riferimento alle Regioni per cominciare a costruire le richieste di autonomia differenziata e al Governo per valutarne la praticabilità, fermo restando la necessità della completa determinazione dei LEP e dell'attuazione dell'art. 119 prima di giungere alla firma delle intese.

Una eccezione alla pregiudizialità della determinazione dei LEP potrebbe essere prevista laddove le richieste di autonomia siano finalizzate, senza implicare trasferimenti di risorse finanziarie, a superare sovrapposizioni di ruoli e competenze tra Stato e Regioni o a garantire un esercizio differenziato (ed adeguato alle diverse capacità e situazioni dei contesti territoriali di riferimento) di funzioni amministrative a cui ogni sistema regionale è già attualmente chiamato (es. trasferimento di funzioni in materia di semplificazioni amministrative).

4. La necessaria pregiudizialità della attuazione della legge sul c.d. federalismo fiscale.

L'articolo 116 terzo comma della Costituzione prevede espressamente che le leggi di attribuzione dell'autonomia differenziata debbano rispettare i “*principi di cui all'articolo 119*”. L'articolo 119 è, certamente, tra le norme più significative novellate dalla riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3 del 2001). Le sue disposizioni sono chiaramente volte a superare un'anomalia che viene da lontano: e precisamente da quando i decreti emanati in attuazione della delega fiscale del 1971 non solo non individuavano tributi idonei ad un finanziamento autonomo, e adeguato, delle Regioni ordinarie (che proprio in quegli anni muovevano i primi passi), ma eliminarono la gran parte delle entrate proprie degli enti locali, sostituendole con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, spesso a piè di lista.

La conseguenza di questa scelta fu il disaccoppiamento tra i crescenti trasferimenti di competenze di spesa (tendenzialmente permanenti) e la provvista delle risorse finanziarie necessarie: risorse, queste ultime, garantite, in quegli anni di crisi economico-finanziaria e di inflazione, con norme inserite nella legge di bilancio con un respiro normalmente annuale. Questa modalità di finanziamento esentava (anzi escludeva) le istituzioni regionali e locali dalla responsabilità e dall'obbligo di valutazioni di politica fiscale e ne modificava progressivamente le scelte di spesa, orientandole verso interventi meno strutturali di quel che sarebbe stato necessario per adeguare e modernizzare infrastrutture, politiche sociali, assetti produttivi.

Solo negli anni '90 dello scorso secolo, anche per il pressare della crisi finanziaria, vi fu l'inizio di un processo di costruzione di un sistema di finanziamento fiscale delle Regioni e degli Enti Locali, attribuendo a questi livelli di governo compartecipazioni all'IRPEF (in parte manovrabili, tramite l'addizionale) e all'IVA, e aprendo un percorso che si concluse con l'istituzione di due nuovi tributi (IRAP e IMU), entrambi manovrabili: il gettito dei due nuovi tributi fu assegnato, rispettivamente, alle Regioni e agli Enti Locali, con l'eliminazione di tributi statali che garantivano gettiti equivalenti.

Il nuovo articolo 119 punta a risolvere alla radice i limiti testé evidenziati, garantendo alle istituzioni regionali e locali “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” e vincolandole al “rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci” ed a concorrere “ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”. Nello stesso articolo 119 si stabilisce che Regioni ed Enti Locali hanno diritto alla assegnazione di risorse sufficienti per “finanziare *integralmente* le funzioni pubbliche loro attribuite”; e si prevede che questa provvista di risorse debba essere assicurata solo mediante “tributi ed entrate proprie” e “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, integrate, “per i territori con minore capacità fiscale per abitante”, da quote di un “fondo perequativo”, istituito con “legge dello Stato”, e assegnato senza vincoli di destinazione.

L'esigenza di collocare i problemi dei bilanci regionali e locali nel quadro della complessiva politica di bilancio della Repubblica era ben chiara al momento in cui fu approvata, su iniziativa dell'allora ministro per la semplificazione normativa (Calderoli), la legge 42/2009 che delegava al governo l'emanazione di norme "in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". L'articolo 5 della legge prevedeva, infatti, l'attribuzione alla "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", composta dai "rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo", il compito di concorrere "alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento", realizzando in tal modo il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti interessati alla costruzione della manovra, ivi compresa la politica fiscale, e affidando al Parlamento della Repubblica la valutazione degli eventuali conflitti e la decisione finale.

Tali disposizioni avrebbero richiesto, in particolare, passi avanti sulla strada dell'autonomia tributaria, che era stata aperta nel precedente decennio. Ma, negli anni successivi, l'inversione di marcia fu invece netta: l'autonomia tributaria fu progressivamente smantellata (con la erosione della base imponibile dell'IRAP e l'eliminazione dell'IMU sulla prima casa) e sostituita con la ripresa dei trasferimenti sostitutivi.

Negli stessi anni, sia pur con oscillazioni, le competenze di spesa delle istituzioni regionali e locali derivanti dall'attuazione del decentramento "simmetrico" previsto dalla riforma si sono venute consolidando su valori che, nel 2020²⁷, costituivano comunque, malgrado qualche tendenza alla "ricentralizzazione", il 24,76% della spesa totale della Pubblica Amministrazione (comprese le erogazioni per previdenza e costo del debito). La sostenibilità nel tempo di tali livelli di spesa, nonché di quelli che potrebbero derivare dal decentramento "asimmetrico", a seguito del trasferimento di competenze a norma dell'art. 116.3 della Costituzione, dovrebbe essere valutata in funzione dell'esigenza di preservare equilibri di bilancio complessivi idonei a consentire "l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Per un paese ad alto debito come l'Italia, tenuto a rientrare nei limiti previsti dai trattati, ne deriva la necessità di seguire un percorso impegnativo di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL (sia pur con la tempistica e le procedure oggi in corso di ridefinizione), e dunque l'impossibilità di accrescere il disavanzo. Da qui l'esigenza di realizzare un bilanciamento tra le entrate e le spese gestite ai diversi livelli di governo.

Occorre al riguardo ricordare²⁸ che – oltre alle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" i cui "livelli essenziali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", trasferibili alle Regioni a norma dell'art. 116.3 – ci sono altre prestazioni non meno essenziali e prioritarie gestite da altri livelli di governo (compreso lo Stato); anche di queste ultime devono essere determinati i costi e livelli standard, al fine di definire, individuare e attribuire alle Regioni

²⁷ Elaborazione su dati Conti Pubblici Territoriali

²⁸ Vedi più ampiamente il precedente paragrafo 2 di questo paper

firmatarie di un'intesa (e alle altre amministrazioni titolari di tali prestazioni) le risorse necessarie al loro soddisfacimento. Ora, ferma restando l'esigenza di garantire, in ogni caso, le risorse destinate ai LEP assistiti dalla garanzia di cui all'articolo 117.2, lettera *m*, non si comprende come sia possibile trasferire le risorse per altre prestazioni fotografando, e ingessando, la dimensione attuale dei rispettivi stanziamenti di bilancio, senza aver prima verificato se ciò sia compatibile, in funzione degli equilibri generali di bilancio, con le risorse da accantonare per la dotazione dei fondi perequativi (commi 3 e 5 dell'art. 119) e con quelle da destinare al finanziamento degli altri LEP a qualsiasi livello di governo gestiti. L'adeguato finanziamento di questi ultimi potrebbe infatti richiedere, al fine di rispettare i vincoli costituzionali di bilancio, una riduzione dei finanziamenti destinati ad altre voci di spesa (trasferibili o non trasferibili) ritenute non prioritarie oppure un incremento delle entrate o un incremento dell'indebitamento pubblico, sempreché consentito dai vincoli anche costituzionali di finanza pubblica²⁹.

Va anche considerato che, nel corso dell'attuazione dell'art. 119, seguendo il percorso correttamente delineato dalla legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale, emergerebbero con ogni probabilità dati rilevanti anche ai fini dell'attuazione dell'autonomia differenziata. È del tutto prevedibile che tali dati smentirebbero alcuni dei presupposti da cui avevano preso le mosse le prime richieste di applicazione dell'articolo 116.3 della Costituzione; e cioè la sussistenza di una distorta allocazione di risorse pubbliche a danno delle Regioni centrosetteentrionali, per effetto di una spesa pubblica pro capite mediamente più elevata nel Mezzogiorno che nel Centro Nord e di un prelievo fiscale pro capite di fatto assai esoso nel Centro Nord e più ridotto nel Mezzogiorno, per il combinarsi di lassismo e evasione. Gli ultimi dati disponibili dimostrano invece il contrario: nel 2020³⁰, la spesa pro capite della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno (12.943 €) è stata inferiore a quella nel Centro Nord (16.399 €)³¹, mentre il livello complessivo del prelievo fiscale e contributivo, in rapporto al PIL, è stato nel Mezzogiorno di circa un punto superiore a quello nel Centro Nord. La distorsione a danno del Mezzogiorno è poi ancor più evidente se si considera il valore del PIL pro capite, che, nel 2021, è stato al Centro Nord quasi doppio (35.119 €) rispetto a quello del Mezzogiorno (18.233 €)³². Non potrebbe essere più evidente il contrasto con il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione e con i suoi corollari costituzionali in materia tributaria, costituiti dall'obbligo imposto al legislatore di prevedere un sistema fiscale

²⁹ Quest'ultima ipotesi è attualmente esclusa dal d.d.l. Calderoli che stabilisce che “dalla attuazione della presente legge e da ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” (art. 8, comma 1), almeno in sede di prima applicazione.

³⁰ Elaborazione su dati CPT.

³¹ Con l'esigenza di una perequazione tendenziale per le competenze già attribuite, con risorse derivanti dal fondo di cui all'art. 119.3 Cost., che dovrebbe, dunque, essere adeguatamente dotato.

³² Elaborazione su dati ISTAT

“informato a criteri di progressività” e dall’obbligo imposto a tutti i cittadini di “concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”³³.

Non si può dunque prescindere dalla previa determinazione, in uno spirito di leale cooperazione, del corretto bilanciamento tra gli stanziamenti per le diverse voci di spesa, previste nei bilanci dei diversi livelli di governo. Ma senza la piena attuazione dell’articolo 119, questo bilanciamento risulta di fatto impossibile.

* * *

Essendo ancora in attesa di una piena attuazione della legge sul federalismo fiscale, è perciò inevitabile che il percorso delineato dal disegno di legge Calderoli per l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, malgrado significativi passi in avanti rispetto a precedenti elaborazioni, non possa risultare coerente con il vincolo costituzionale, esplicitato dallo stesso art. 116.3, del pieno rispetto dei principi in materia di finanza regionale e locale.

Tra i passi avanti comunque compiuti dal disegno di legge Calderoli, va segnalato innanzitutto l’abbandono della ipotesi, presente nelle pre-intese firmate sul finire della XVII Legislatura, di un incremento delle entrate fiscali che le Regioni intestatarie di un’intesa potrebbero trattenere sul proprio territorio. Si prevede, infatti, che:

- a) “dall’applicazione della legge e da ciascuna intesa non (debbano) derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” (art. 8, comma 1);
- b) debbano essere “garantiti l’invarianza finanziaria ... per le singole Regioni che non siano parte dell’intesa, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all’articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione”;
- c) “le intese, in ogni caso, non (possano) pregiudicare l’entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni” (art.8, comma 3)³⁴.

Per quanto tali formulazioni tendano ad evitare il prodursi di ulteriori distorsioni, esse non sembrano tuttavia sufficienti ad assicurare il conseguimento degli obiettivi generali enunciati dallo stesso disegno di legge, e, cioè, il “rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, indivisibilità e autonomia”, e “la distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà e differenziazione,” (art. 1, comma 1). Neppure sembrano sufficienti ad assicurare significativi avanzamenti del processo di unificazione economico-sociale della Repubblica (art. 3 e 5 Cost.), e a valorizzare il principio di responsabilità.

³³ Art. 53 della Costituzione.

³⁴ Sarebbe ovviamente più corretto, a rigore, prevedere che le intese non debbano pregiudicare non già “l’entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni” ma “l’entità delle risorse da destinare ai territori di ciascuna delle altre regioni”, dato che, per le regioni non differenziate, le risorse relative alle funzioni devolute alle Regioni differenziate restano alle amministrazioni dello Stato che continueranno a utilizzarle per quei territori.

Nel ddl compaiono, infatti, anche formulazioni assai meno convincenti, come la modalità opaca di determinazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire alle Regioni “differenziate”, determinazione affidata a “una Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall’intesa” (art. 5, comma 1); a questa Commissione viene attribuito anche il compito di procedere annualmente alla “valutazione degli oneri finanziari secondo quanto previsto dall’intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l’equilibrio di bilancio” (art.7, comma 5). A nostro avviso sarebbe invece opportuno attenersi alla procedura prevista dall’articolo 14 della legge 42/2009, pure richiamato nel ddl (art. 2, comma 1), che riserva la determinazione delle risorse alla legge di approvazione e attuazione della intesa (“con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni, si provvede altresì all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie”), all’interno di un quadro generale le cui linee dovrebbero essere contenute proprio nella legge generale di attuazione dell’art. 116.3, entro la cornice definita nella attuazione della legge sul federalismo fiscale. Del resto, le interrelazioni tra l’attribuzione di risorse a una singola Regione e il complesso del sistema di bilancio non possono essere risolte in via bilaterale, tra la Regione richiedente e lo Stato, ma implicano proprio un quadro generale comune.

Emergono inoltre problemi di coerenza interna al testo del disegno di legge del Governo: non risultano, ad esempio, tra loro compatibili le disposizioni che subordinano alla previa determinazione dei LEP il trasferimento delle risorse relative alle prestazioni di cui all’art.117.2, lett *m* (art. 1, comma 2, e art. 4, comma 1), e quelle che autorizzano l’immediato trasferimento delle risorse per le altre prestazioni (art. 4, comma 2).

Per garantire concretamente non solo il finanziamento dei LEP assistiti dalla garanzia di cui all’articolo 117.2, lettera *m*, ma anche l’accantonamento nel fondo perequativo delle risorse necessarie per garantire alle istituzioni dei “territori con minore capacità fiscale per abitante” i mezzi per “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, occorre, dunque, qualcosa di più della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard in un limitato numero di settori. È necessaria, prima di qualsiasi altra operazione, un’attuazione integrale e rigorosa dell’articolo 119 della Costituzione, di cui è parte integrante l’adeguato finanziamento del fondo nazionale perequativo e degli interventi straordinari previsti dai commi 3, 5 e 6 del medesimo art. 119. Ed è necessario garantire il pieno inserimento dell’autonomia di bilancio del sistema delle autonomie regionali e locali all’interno degli equilibri più complessivi del bilancio della Repubblica, e della sua sostenibilità, come previsto dall’articolo 81 e dallo stesso articolo 119 della Costituzione. Occorre, a tal fine, previamente definire il livello delle prestazioni (con i relativi costi e fabbisogni standard), in tutti i settori in cui ciò sia possibile: non solo in quelli per i quali la determinazione dei livelli delle prestazioni è espressamente prevista dall’articolo 117.2, lettera *m*. Rinviamo sul punto a quanto dettagliatamente argomentato nel paragr 2 di questo paper.

Il rispetto del corretto iter procedimentale, come fin qui descritto, contribuirebbe peraltro a responsabilizzare tutti i livelli di governo nella complessiva definizione della manovra di politica economica e favorirebbe l'inversione della tendenza, prevalente in questi ultimi anni, alla progressiva sostituzione, con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, delle entrate regionali e locali derivanti da tributi propri manovrabili; tendenza non apprezzabile, perché è proprio la manovrabilità dei tributi che dovrebbe caratterizzare l'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali, e costituire anche uno dei pilastri per la differenziazione di cui all'art. 116.3, della Costituzione.

Neppure la proposta di delega fiscale, che proprio in questi giorni sta iniziando il proprio iter parlamentare, va, tuttavia, nella giusta direzione:

- perché prevede di basare il finanziamento di Regioni ed Enti Locali quasi esclusivamente sulle compartecipazioni (fondamentalmente l'IRPEF e l'IVA), limitando, quindi, la responsabilizzazione diretta nelle decisioni di prelievo degli amministratori regionali e locali;
- perché alcuni principi di delega paiono schiacciare ulteriormente la base imponibile dell'IRPEF sui redditi da lavoro dipendente e da pensione, rendendo scarsamente credibile la dichiarata volontà di alleggerire la pressione fiscale sul lavoro e sull'impresa ed erodendo uno dei principali presupposti delle addizionali regionali e locali;
- perché, ripetendo una sottovalutazione che viene da lontano, la delega, pur prevedendo la soppressione del più importante tributo regionale (IRAP), e l'inserimento, tra i "principi generali del diritto tributario nazionale", dell'esigenza di conformarsi all'autonomia tributaria delle istituzioni regionali e locali di cui all'articolo 119 della Costituzione non prevede la loro responsabilizzazione nella determinazione del livello e della ripartizione della pressione fiscale, come si evince dalla eliminazione del ruolo della Commissione di cui all'art. 5 della legge 42/2009.

Anche per altre ragioni, d'altra parte, la procedura prevista dal ddl Calderoli risulta insoddisfacente per le stesse Regioni firmatarie dell'intesa e, più in generale, per il governo complessivo della finanza della Repubblica. Dal punto di vista delle Regioni occorre notare, infatti, che, per superare le perplessità generate dall'eccessiva rigidità delle clausole finanziarie contenute nelle intese preliminari, le disposizioni finanziarie relative all'autonomia differenziata vengono ricollocate (articolo 7, comma 5) dentro un orizzonte annuale. Ma proprio questo orizzonte annuale, insieme alla progressiva eliminazione di tributi propri manovrabili, è una delle cause tanto dell'incapacità di gran parte delle Regioni di adottare e attuare politiche di lungo termine e di largo respiro, quanto della deresponsabilizzazione degli amministratori regionali e locali sulle scelte economico-finanziarie della Repubblica (in materia di entrate ma anche, per conseguenza, in materia di respiro pluriennale della spesa), col conseguente sostanziale confinamento degli orizzonti del regionalismo italiano all'interno del rispettivo territorio, e con la rinuncia all'ambizione di

fornire un contributo alla costruzione delle scelte complessive della politica economica nazionale ed europea.

Ma la soluzione adottata risulta anche incoerente con le scelte che il Governo italiano sarà chiamato a compiere in relazione alle nuove procedure di bilancio in corso di elaborazione in sede europea. La riforma del Patto europeo di stabilità non è stata ancora approvata, ma pare ormai acquisito che, per rendere realistici i percorsi di rientro dal debito eccessivo, i nuovi vincoli europei di bilancio avranno un orizzonte pluriennale (di durata non inferiore ai 4 anni). Nel corso di tale periodo i paesi interessati dovranno costruire il percorso verso un equilibrio sostenibile dei bilanci delle pubbliche amministrazioni. Non si comprende come sia possibile compiere una credibile opera di riequilibrio dei bilanci, rispettando la Costituzione, senza il fattivo e convinto impegno di tutti i livelli di governo.

Una procedura di bilancio che si muova dentro un orizzonte pluriennale è, dunque, la scelta più coerente con le strategie in corso di definizione in sede europea, l'unica che non aprirebbe delicate tensioni istituzionali; ma anche l'unica che consentirebbe di gestire gli aggiustamenti annuali che si rivelassero indispensabili, ad esempio per far fronte ad esigenze straordinarie ma anche per compiere, in un quadro di leale cooperazione, il riequilibrio, in entrambi i sensi, delle possibili, diverse, dinamiche delle voci di entrata e di spesa³⁵.

³⁵ Basta pensare all'imponente crescita della spesa sanitaria in relazione all'emergenza COVID o all'auspicabile crescita che potrebbe far registrare il gettito dell'IVA se si conducesse una politica di continuativo contrasto all'evasione e all'elusione (l'esperienza degli anni '90 vale a confermarlo).

5. Considerazioni conclusive: tempo perduto o tempo guadagnato?

Il percorso delineato nelle pagine precedenti assicura una corretta applicazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia differenziata e ne garantisce un esito coerente con l'obiettivo di migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi ai cittadini valorizzando le diversità dei territori e le loro capacità di autogoverno, ma senza nel contempo indebolire, ma anzi rafforzando la coesione sociale del paese e l'azione di riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali. Si tratta tuttavia, inevitabilmente, di un percorso non breve: esso comporta infatti il rinvio della definizione delle intese e del varo delle relative leggi di approvazione a quando sarà stata completata la determinazione dei LEP e la piena attuazione della legge sul federalismo fiscale.

È una obiezione seria. Si può rispondere, naturalmente, che è, questo, il prezzo da pagare per il rispetto delle disposizioni costituzionali in materia e per dar luogo ad un'ordinata attuazione di questa importante innovazione della nostra architettura istituzionale. Si può anche osservare che, peraltro, tale prezzo sarebbe stato assai più lieve (anzi sarebbe stato già pagato da tempo) se alla determinazione dei LEP e all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione si fosse provveduto per tempo, nei ventidue anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. E che dunque non è colpa degli attuali decisori politici (Governo e Parlamento) se chi li ha preceduti non ha posto mano tempestivamente a quel che si doveva fare per una corretta e ordinata attuazione della autonomia differenziata prevista dalla riforma costituzionale del 2001.

Ma si può anche dire di più. A ben vedere, il tempo oggi necessario per procedere alla determinazione dei LEP e all'attuazione della legge sul federalismo fiscale potrebbe essere utilmente impiegato anche dalle Regioni interessate per provvedere ai due adempimenti richiamati al paragrafo 1. Il primo consiste nell'individuazione non delle materie, ma delle specifiche "forme e condizioni di autonomia concernenti le materie" ricomprese nel perimetro delimitato dall'art.116 e dunque degli specifici compiti e funzioni attualmente di competenza statale che la Regione richiede gli vengano attribuiti in attuazione della norma costituzionale. Il secondo concerne l'individuazione ed esposizione delle 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. Sviluppando il richiamo contenuto nel terzo comma dell'art.116, l'individuazione delle funzioni e compiti "differenziati" e la esposizione delle ragioni della differenziazione potrebbero (dovrebbero) essere costruite in collaborazione con gli enti locali della Regione, così da utilizzare l'attuazione dell'art. 116.3 per dare l'avvio a un processo di intensificazione degli strumenti di cooperazione e delle sinergie fra Regione ed enti locali, cruciale per l'ammodernamento di tutto il sistema amministrativo sul territorio.

Peraltro, il tempo necessario per la determinazione di tutti i LEP e per la piena attuazione della legge sul federalismo fiscale potrebbe essere utilmente utilizzato anche dal legislatore statale per completare la definizione dei principi fondamentali della legislazione nelle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. E potrebbe essere utilizzato, infine, anche per apportare al titolo V della Costituzione, mediante una legge di revisione costituzionale, una modifica puntuale, sulla quale si è più volte registrato in Parlamento un quasi unanime consenso nel corso dei vent'anni successivi alla approvazione del nuovo titolo V. Una modifica puntuale che, beninteso, non costituisce – a differenza della determinazione dei LEP e della piena attuazione della legge sul federalismo fiscale – una condizione per l'attuazione corretta dell'art. 116 terzo comma. Ma che potrebbe agevolare e consentire una più ampia e generosa individuazione delle forme e condizioni particolari di autonomia concedibili alle Regioni senza rischi per l'unità della Nazione.

Ci riferiamo alla reintroduzione di quella clausola di supremazia, a favore del legislatore nazionale, che – forse con scarsa consapevolezza, certo con insufficiente lungimiranza – il legislatore costituzionale cancellò nell'ambito della riforma del titolo V, pur prevedendola invece, singolarmente, a favore del Governo nazionale per quanto concerne l'esercizio di funzioni amministrative (secondo comma dell'art. 120).

Come è noto, anche negli ordinamenti federali esiste quasi sempre una *supremacy clause*; talora è enunciata nel testo costituzionale in forma esplicita, come nella Costituzione della Repubblica Federale Tedesca; talora è stata ricostruita in via interpretativa, come principio implicito nella struttura dei sistemi federali (a differenza di quelli confederali) dal giudice delle leggi (come fece la Corte Suprema americana fin dall'800). La clausola di supremazia consente al legislatore federale di legiferare anche nelle materie di competenza legislativa delle Regioni (o degli Stati federati o dei *Länder*), quando ciò sia necessario (ed entro i limiti nei quali sia necessario) per tutelare l'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti costituzionali e l'"unità giuridica ed economica della Nazione" (nella formula usata dalla Costituzione tedesca³⁶).

Come è evidente, sarebbe assai più facile superare preoccupazioni o diffidenze nei confronti dell'autonomia differenziata, se il reinserimento nella Costituzione di una clausola di supremazia chiarisse, senza dubbi o incertezze interpretative, la potestà del legislatore statale di intervenire, anche nelle materie attribuite alla competenza regionale (ordinaria e

³⁶ Art. 72, comma 2 Grundgesetz: "Nelle materie di cui all'articolo 74 comma 1, n. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26, la Federazione ha il diritto di legiferare, quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale".

differenziata), a tutela dell'unità nazionale, della coesione sociale e territoriale del paese e dell'universalità dei diritti fondamentali dei cittadini.

Ovviamente occorrerebbe prevedere garanzie procedurali atte ad evitare abusi o torsioni centralistiche nell'uso della clausola di supremazia; così come ha fatto, per gli interventi sostitutivi del Governo, l'art. 120 della Costituzione, che, oltre a individuare precisamente i presupposti di questi interventi, prescrive che la legge definisca "procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". Per quanto concerne il ricorso alla clausola di supremazia legislativa, gli ordinamenti federali individuano normalmente questa garanzia nell'intervento nel procedimento della seconda Camera che rappresenta direttamente o indirettamente gli Stati federati: è il caso, per esempio, del Bundesrat tedesco, composto dai rappresentanti dei governi dei Laender, o del Senato USA, che in origine rappresentava direttamente gli Stati ed ora rappresenta pariteticamente i corpi elettorali di ciascuno di essi.

Ma in Italia, ogni proposta di riforma del bicameralismo volta a fare del Senato la camera rappresentativa delle Regioni ha incontrato l'insuperabile dissenso della maggioranza degli elettori: questa via appare dunque difficilmente praticabile. Si potrebbe però, con legge costituzionale, prevedere che - nel procedimento di approvazione di ogni legge statale con la quale il legislatore nazionale dovesse in futuro intervenire in materia di competenza legislativa regionale applicando la clausola di supremazia - le Camere debbano acquisire il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (come è già previsto dall'inattuato art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001); e che ai pareri di quella Commissione, una volta che fosse così integrata, fosse riconosciuta la stessa efficacia che ad essi è attribuita, dal secondo comma del medesimo art. 11, per le leggi di attuazione dell'art. 119 della Costituzione e per quelle di determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente: in altri termini, prevedendo che i pareri della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali possano essere ignorati o contraddetti dalle Camere solo deliberando a maggioranza qualificata³⁷.

³⁷ Sulla base dell'esperienza tedesca (artt. 72 e 93 GG), si potrebbe forse anche prevedere che l'intervento legislativo del Parlamento legittimato dalla clausola di supremazia debba essere motivato da ragioni di *necessità* (*Erforderlichkeitsklausel*), sia circoscritto, nel suo esercizio, ad alcune materie enumerate, e sia, come peraltro è ovvio, giustiziabile dalla Corte costituzionale.

Appendice

Sulla durata nel tempo delle intese e sulla successione tra leggi statali e leggi regionali adottate nell'ambito dell'autonomia differenziata

Da più parti, si è sottolineata l'opportunità che - nelle intese, o meglio ancora nella legge quadro che il Parlamento si appresta ad esaminare - siano previste clausole volte, da un lato, a limitare la durata nel tempo delle intese previste dall'art. 116.3 Cost e, dall'altro, a individuare procedimenti di verifica della loro attuazione che consentano anche, a seconda dei casi, il rinnovo delle forme e condizioni particolari di autonomia disciplinate dalle intese, ovvero la loro riforma o la loro revoca.

Tali clausole, menzionate nel disegno di legge del II Governo Prodi e previste nelle pre-intese del 28 febbraio 2018³⁸, erano scomparse nelle bozze di intesa del febbraio 2019, salvo un ambiguo e generico riferimento a un monitoraggio periodico, su richiesta di una delle parti, sull'esercizio delle competenze attribuite e a verifiche su specifici aspetti o settori di attività (art. 8). Si era al riguardo da varie parti notato che, viceversa, una disciplina della durata delle intese e della loro riformabilità o revocabilità sarebbe da ritenere necessaria, data la «spettanza allo Stato delle materie devolvibili ex art. 116, 3° co., almeno nella parte di esse che l'art. 117 attribuisce alla competenza statale, cioè per i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e per le tre materie di competenza legislativa esclusiva statale». Il venir meno dell'indicazione di un termine di durata, come si legge in un noto parere del Dagl del 2019, può di fatto rendere «irreversibile il processo in atto, posto che nei termini attuali una modifica delle intese sarebbe prefigurabile soltanto in presenza di un nuovo accordo Stato-Regione, volto a rivedere il complesso delle materie in un'ottica di (eventuale) riduzione dell'autonomia differenziata»³⁹.

Alle tematiche connesse alla durata delle intese, al monitoraggio delle stesse e alla successione delle leggi nel tempo è dedicato ora l'art. 7 del disegno di legge “Calderoli”.

Il comma 1 prevede innanzitutto la durata delle intese, fissata in un termine non superiore ai dieci anni. Sul punto, il comma 2 dispone che «alla scadenza del termine di durata, l'intesa si

³⁸ Queste pre-intese prevedevano un termine di durata decennale collegato a un processo di verifica e controllo dei risultati e alla conseguente possibilità di rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione.

³⁹ 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, p. 10. Infatti anche la bozza di intesa con l'Emilia-Romagna, nella “parte generale”, prevedeva che «eventuali e successive modifiche ai contenuti della presente Intesa, ovvero della legge rinforzata che la approva, presuppongono la riapertura del negoziato tra il Governo e la Regione» (art. 7, comma 5).

intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza». La disposizione non chiarisce se tale "diversa volontà" di una delle parti possa consistere nella richiesta di modifiche, più o meno intense, al testo dell'intesa, ovvero nella richiesta di recesso dalla stessa.

Alla luce del combinato disposto del comma 2 e del secondo e terzo periodo del comma 1 si può desumere che nel primo caso occorra ripercorrere le medesime modalità procedurali di cui all'articolo 2 del disegno di legge, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata⁴⁰; meno chiara è la disciplina del secondo caso, a proposito del quale il terzo periodo del comma 1 afferma che «l'intesa può prevedere inoltre i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere»⁴¹. Non si capisce, in particolare, se la cessazione dell'efficacia sia una mera eventualità, rimessa all'intesa, chiamata a prevederne casi e modalità (ma in questo caso sarebbe quantomeno depotenziata la previsione della durata)⁴², ovvero se la previsione in questione sia riferita a una sorta di recesso "anticipato", attivabile cioè prima della scadenza del termine di durata dell'intesa⁴³. Sarebbe preferibile prevedere che la cessazione dell'efficacia sia sempre possibile (a maggior ragione se a richiederla sia la Regione interessata) alla scadenza dell'intesa.

È da aggiungere che in caso di "dissolvenza" dell'intesa nulla è detto con riferimento alla sorte degli atti adottati in attuazione dell'intesa, a cominciare dalle leggi regionali adottate nell'esercizio delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, comma 3, Cost.

* * *

Venendo al comma 3, esso regola, come si legge nella rubrica dell'art. 7 del disegno di legge Calderoli, la successione delle leggi nel tempo, prevedendo che «ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, oggetto di intesa con una Regione, approvata con legge, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa».

Sul punto, come è noto, le bozze di intesa con Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna del febbraio 2019 prevedevano che la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e

⁴⁰ In questo caso, si prevede che l'atto di iniziativa sia anche dello Stato; tale previsione non sembra porre dubbi alla stregua dell'art. 116, comma 3, Cost., poiché diversamente lo Stato non potrebbe attivarsi anche nel caso in cui non volesse accedere a un rinnovo *tout court* dell'intesa.

⁴¹ Per inciso in termini redazionali sarebbe stata preferibile la formulazione utilizzata dall'art. 116, comma 3, Cost., con un riferimento ai "componenti" di Camera e Senato.

⁴² In questo caso, alla scadenza l'unica eventualità che si potrebbe porre è quella di modifiche concordate al testo dell'intesa.

⁴³ Lo stesso dubbio può porsi anche con riferimento alle modifiche dell'intesa, sebbene a proposito di queste ultime sembra sempre possibile, con l'accordo delle parti, addivenire alle stesse sia alla scadenza dell'intesa che in precedenza.

condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individuasse «espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione [...] a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza» (art. 7, comma 2). Sarebbero state quindi le leggi regionali a disporre la cessazione dell'applicazione delle leggi dello Stato, sostituendosi ad esse, secondo uno schema che sembrava trasposto dall'art. 17.2 della l. 400/1988 con riferimento alla delegificazione, ma in termini parzialmente diversi, nel senso che le leggi regionali avrebbero individuato espressamente le leggi statali che avrebbero cessato di essere efficaci nella Regione.

Tale cedevolezza “rovesciata” in favore della legge regionale avrebbe lasciato alla stessa margini di discrezionalità potenzialmente molto estesi, tanto che il già citato parere del Dagl riteneva necessario «un maggiore coinvolgimento di organi statali»⁴⁴, senza però ulteriori specificazioni⁴⁵.

L'art. 7 del disegno di legge “Calderoli” evita tale cedevolezza “rovesciata”, senza però prevedere, come facevano invece le bozze di intesa del febbraio 2019, la generalizzata vigenza delle leggi statali nelle materie oggetto di intesa fino all'entrata in vigore di quelle regionali; lasciare a ciascuna intesa l'individuazione dei casi in cui continuerebbe ad applicarsi la legislazione statale significa delineare un assetto, da un lato, del tutto indeterminato (non essendo chiaro quale fonte si applicherebbe fino all'entrata in vigore delle “nuove” leggi regionali, fuori dai casi di perdurante applicazione della normativa statale, con l'evidente rischio di dare luogo a gravi lacune) e dall'altro, fonte di incertezze (qualora i “casi” di applicazione della disciplina statale non risultino sufficientemente chiari e univoci)⁴⁶. Non sembra realizzarsi quindi l'esigenza, espressa nella relazione al disegno di legge, di «agevolare la conoscibilità delle disposizioni applicabili nella fase transitoria»⁴⁷.

* * *

⁴⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Appunto*, cit., p. 11.

⁴⁵ Forse per arginare i rischi connessi ad un esercizio scorretto di questa discrezionalità, le tre intese del febbraio 2019 prevedevano che «in attuazione del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione della presente Intesa, sono comunicate al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale». La formulazione di tale disposizione sembrava quindi consentire che la proposta di legge fosse esaminata e discussa dal Consiglio regionale ma non votata in via definitiva se non dopo la comunicazione. Non era definita la fase successiva alla comunicazione, in particolare la presentazione e l'approvazione di emendamenti conseguenti all'interlocuzione con il Ministero; né era chiaro se un'eventuale intesa tra il Ministro per gli affari regionali e la Regione interessata (ma chi per essa?) potesse escludere l'impugnazione della legge regionale da parte del Governo.

⁴⁶ Spunti in questo senso possono trarsi dalla sent. 200/2012 della Corte costituzionale a proposito di una disposizione legislativa statale che poneva una sorta di automatica e generalizzata abrogazione di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche.

⁴⁷ Senato della Repubblica, XIX legislatura, Disegno di legge n. 615, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», *Relazione*, p. 7.

Il comma 4 prevede un meccanismo di verifica e di monitoraggio su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Si tratta di una previsione in parte ripresa dai testi delle bozze di intesa del febbraio 2019, che però rimane, per così dire, fine a sé stessa, non essendo chiarito quali siano le conseguenze di questa attività. In questo senso, sarebbe stato ben possibile collegare gli esiti di queste attività all'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost. (si veda in questo senso l'art. 10, comma 3, del disegno di legge) o di specifici strumenti previsti nelle intese a garanzia del rispetto dei livelli essenziali, ovvero, addirittura, alla richiesta (statale e/o regionale) di modifiche all'intesa o di recesso dalla stessa.

* * *

Infine, il comma 6 prevede che «le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Sul punto, mentre non suscita obiezioni l'obbligo, da parte del legislatore statale, di rispettare le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative, qualche dubbio emerge a proposito del riferimento, invero ambiguo, alle «ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

A tale proposito, in tanto può sussistere un vincolo per la legislazione statale in quanto tali «ulteriori disposizioni» siano riconducibili all'autonomia differenziata. La legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., così come gli statuti speciali, hanno «un campo materiale definito dalla Costituzione stessa: la denominazione delle "forme" e delle "condizioni dell'autonomia"» e non possono pretendere di cogliere l'occasione della disciplina dell'autonomia regionale per introdurre norme che non abbiano attinenza con questa materia.