

GIANCARLO CAPORALI*

La legge quadro sull'autonomia differenziata: un'analisi delle criticità e delle prospettive**

ABSTRACT (EN): This work aims to illustrate the content of law no. 86/2024 “Framework law on differentiated autonomy” starting from the multiple interpretative difficulties of art. 116, paragraph 3 of the Constitution, a provision done slapdash, inserted into the Constitution without any real consideration of the problems that it would inevitably have posed in its concrete application. The critical issues and prospects of this law are also examined, also comparing it with the draft framework laws developed by the second Prodi Government and the second Conte Government, highlighting the innovations introduced by the same. With a view to reconstructing the path of differentiated autonomy, a comparison is also proposed with what was established in the general part of the 2019 pre-agreements, also taking into account the preliminary agreements of 2018 that had been revised and modified by them. Finally, given the various requests for an abrogative referendum advanced against the law, an attempt was made to offer a direct contribution to verify its admissibility or otherwise.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di illustrare il contenuto della legge n. 86/2024 “Legge quadro sull'autonomia differenziata” partendo dalle molteplici difficoltà interpretative dell'art. 116, comma 3 Cost., una disposizione *done slapdash*, inserita in Costituzione senza alcuna reale ponderazione dei problemi che avrebbe inevitabilmente posto nella sua concreta applicazione. Di tale legge vengono altresì esaminate le criticità e le prospettive, anche raffrontandola con le bozze di legge quadro elaborate dal secondo Governo Prodi e dal secondo Governo Conte, segnalando le novità dalla stessa introdotte. Nella prospettiva di una ricostruzione del cammino dell'autonomia differenziata viene altresì proposto un confronto con quanto stabilito nella parte generale delle pre-intese del 2019, anche avendosi riguardo agli accordi preliminari del 2018 che da queste erano stati rivisti e modificati. Infine, stante le diverse richieste di referendum abrogativo avanzate nei confronti della legge, si è cercato di offrire un contributo diretto a verificarne l'ammissibilità o meno.

SOMMARIO: 1. La difficile interpretazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione: una disposizione scritta male. – 2. L'intesa prevista dall'art. 116, comma 3 della Costituzione ed i problemi ad essa inerenti. – 3. Posizione ed efficacia della legge n. 86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. – 4. I contenuti della legge n.86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. – 5. Su ulteriori criticità riferibili a talune disposizioni dell'esaminata legge quadro. Alcune considerazioni sui dubbi di costituzionalità riconducibili alla legge nel suo complesso. – 6. Una breve disamina delle pre-intese sottoscritte nel 2019 con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, raffrontate con la legge quadro qui esaminata. – 7. La sottoponibilità a referendum della legge quadro. – 8. Considerazioni conclusive.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Macerata.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso è frutto del progetto «The metaphor of the “South” in the comparative perspective», codice 2022WTAKL4, CUP D53D23007490006, finanziato con il programma PRIN 2022 finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU – PNRR Missione 4 Componente 2 Investimento 1.1.

1. La difficile interpretazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione: una disposizione scritta male

Si riporta, per comodità espositiva il testo dell'art. 116 Cost.: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione».

Da un punto di vista strettamente letterale non è inopportuno segnalare in primo luogo come l'identità dell'espressione *forme e condizioni particolari di autonomia* che ricorre tanto nel primo, quanto nel terzo comma risulti collocata all'interno di un contesto linguistico molto diverso. Nel primo comma viene detto che le cinque Regioni a statuto speciale «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». Nel terzo comma che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato ... approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione». Con una formula che intende volutamente distaccarsi da quella del primo comma, perché altrimenti si sarebbe potuto fraseggiare la disposizione dicendo che *altre Regioni, su iniziativa delle stesse, sentiti gli enti locali, dispongono di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo una previa intesa adottata dalle Camere con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti*.

Nel primo comma il disporre di forme e condizioni particolari di autonomia esprime una condizione esistenziale delle cinque Regioni a Statuto speciale. Dal terzo comma non deriva alcun obbligo per lo Stato di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia.

Secondariamente che, per quanto l'ultimo alinea sembri, sempre dal punto di vista letterale, riecheggiare il terzo comma dell'art. 8 Cost., che in tema di relazioni fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica recita: «I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze», rispetto a questo presenta una differenza importantissima, ossia la previsione dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti, che è incomprensibile se riferita al calco di cui all'art. 8 Cost. Visto che già la previa intesa è di per sé sufficiente a rendere inabrogabile o immodificabile la legge ove questa non venga adottata nuovamente previa intesa e quindi a garantire il soggetto che ha stipulato l'intesa con lo Stato.

Sul significato che queste differenze letterali possono rivestire nell'interpretazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. si tornerà in seguito. Per ora si devono mettere a fuoco tutte le difficoltà interpretative suscitate da questa disposizione.

a) Sull'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.

Il primo e più evidente aspetto della cattiva formulazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. è la sommarietà con cui viene stabilito il procedimento da seguire per giungere all'intesa e alla legge del Parlamento, nonché l'assenza di parametri sostanziali di carattere generale, salvo il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119».

Così la dottrina non ha mancato di sottolineare «la cattiva qualità redazionale della disposizione in questione, contraddistinta in particolare per l'approssimazione delle sue previsioni sul procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»¹.

Tanto che, mentre molti interpreti hanno ritenuto questa disposizione autoapplicativa², altra parte della dottrina si è orientata nel senso di ammettere che la stessa abbia bisogno di una normativa procedimentale di attuazione.

Milita a favore della prima linea interpretativa la mancanza nella lettera dell'art. 116 Cost. (e nella l. cost. n. 3/2001) di un qualsiasi rinvio ad una futura legge statale di attuazione, non sussistendo pertanto in proposito alcuna indicazione costituzionale vincolante³.

Orientamento all'interno del quale è possibile collocare anche quanti hanno ritenuto che una legge di attuazione non sia necessaria, ma opportuna, ben potendo il legislatore «intervenire per dettare, con legge ordinaria, una disciplina procedurale, quanto meno per “organizzare” il procedimento “lato apparato statale”»⁴ ovvero per «evitare, come dimostra l'esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica, procedure e discipline diversificate almeno dei nodi essenziali e generali. La qual cosa permetterebbe di controbilanciare in termini di unità il maggior tasso di autonomia che nel sistema costituzionale verrebbe iniettato mediante il regionalismo differenziato»⁵.

Secondariamente è stata evidenziata «la difficoltà legata al fatto che questa ipotetica legge ordinaria si troverebbe a “vincolare” in qualche misura una fonte atipica e rinforzata»⁶, al

¹ P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, terzo comma. Cost.: i profili di carattere procedurale*, in *Nomos*, n. 3/2023, p. 3, reperibile all'indirizzo www.nomos-leattualitaneldiritto.it/.

² Ad esempio, M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo “differenziato”: considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 22/2020, pp. 134-135.

³ In questo senso O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, Relazione al Convegno ASTRID-CRANEC, *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, 27/06/2017, p. 9, reperibile all'indirizzo <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/10/Il-regionalismo-differenziato-e-la-crisi-del-principio-autonomistico.pdf>, per il quale l'art. 116, comma terzo, porrebbe «solo un problema d'interpretazione costituzionale e non un più grave problema di attuazione costituzionale»; A. I. ARENA, *Il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost. Brevissime notazioni a margine della proposta di legge AS n. 615*, in *Diritti regionali*, n. 1/2024, p. 279, reperibile all'indirizzo internet <https://www.dirittiregionali.it/>, per il quale l'art. 116, co. 3, Cost. «sembra idoneo a disciplinare in modo sufficiente i tratti salienti del procedimento»; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*, 2002, p. 9, reperibile all'indirizzo internet www.federalismi.it, ad avviso del quale «potrebbe ritenersi possibile ... l'utilizzo delle normative già esistenti».

⁴ D. FLORENZANO, *DDL 615/S congiunto a 62/S e 273/S recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - Contributo - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 5 giugno 2023*, p. 3.

⁵ A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2/2023, p. 515.

⁶ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 11, reperibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it.

massimo potendo il Parlamento disciplinare con legge esclusivamente «le cadenze del procedimento da seguire ai fini dell'adozione delle leggi previa intesa», disponendo «di competenza esclusiva in materia di organi dello Stato (art. 117, primo comma, lett. f)»⁷.

A favore dell'opposta linea interpretativa che ritiene una legge di attuazione non solo opportuna, ma anche necessaria, sta la lacunosità e/o laconicità del testo costituzionale, inidoneo a sciogliere i nodi procedurali dallo stesso evocati, visto che pone una pluralità di interrogativi che non sono risolvibili in modo univoco senza una normativa di attuazione. Anche se, ad onor del vero, non è mancato in dottrina chi ha tratto dai molteplici dubbi interpretativi sollevati da questa disposizione esclusivamente l'opportunità, ma non la necessità di una siffatta legge⁸.

Così se è vero che l'art.116 Cost. non rinvia ad una successiva legge di attuazione, non è men vero che «la bilateralità sottesa al procedimento può legittimare tanto un intervento normativo della singola regione interessata» (in linea di principio allocato nello Statuto), quanto dello Stato, rimanendo impregiudicato il rapporto fra queste due fonti laddove dispongano diversamente. Nella norma non è precisato se l'iniziativa regionale debba concretizzarsi in «una proposta legislativa» o in un atto d'impulso non legislativo ed in questo secondo caso se deve essere promosso dal Consiglio regionale o dal Presidente della Giunta o da entrambi. La disposizione lascia parimenti aperto il problema del coinvolgimento delle autonomie locali, considerando che tali enti possono essere sentiti sia singolarmente sia istituzionalmente attraverso il Consiglio delle autonomie locali, neppure chiarendosi se tale coinvolgimento dia luogo «ad un'attività meramente consultiva» o possa sfociare in un procedimento più articolato in cui «possono essere previste forme (concorrenti o alternative) di partecipazione dal basso, facendo esprimere il corpo elettorale regionale»⁹. Inoltre dalla disposizione non si evince in che termini debba esplicarsi «la partecipazione del Parlamento 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»¹⁰. Risultando persino dubbio se l'intesa richiamata dalla norma sia

⁷ A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 332, reperibile all'indirizzo www.rivistaaic.it.

⁸ A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento*, cit., p. 514.

⁹ In proposito, tra gli altri, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 153, il quale peraltro, a proposito di una possibile attuazione regionale dell'art. 116 Cost., sottolinea come nella realtà tutti gli statuti regionali approvati dopo la legge cost. n. 1 del 1999 abbiano «trascurato totalmente questo tema. Sintomatico è l'art. 59, co. 1, dello statuto della Calabria, che laconicamente stabilisce: "La Regione può chiedere, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"» (p. 154); M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., pp.8 e 9.

¹⁰ Come noto, in merito alla partecipazione parlamentare all'intesa, sono stati individuati tre modelli. «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 ... 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

assimilabile a quelle di cui all'art. 8 Cost.¹¹ ovvero abbia altra natura, valendo quale «formula verbale riassuntiva di forme di partecipazione regionale a procedimenti decisionali statali dal contenuto e dall'oggetto variabili»¹², ovvero implichi un procedimento assai più simile a quello di approvazione degli statuti regionali, impostosi nella prassi ai sensi delle previgenti disposizioni costituzionali¹³.

Anche rispetto all'assenza nella disposizione dell'indicazione di parametri sostanziali per l'attuazione, gli interpreti si sono divisi. Così da una parte vi sono coloro che hanno contestato «che il nostro sistema delle fonti dia spazio ad una “legge cornice” sull'attuazione della clausola di asimmetria», quantomeno per quel che «concerne i limiti di contenuto che una legge ordinaria intenda porre alle leggi previa intesa di cui all'articolo 116, ultimo comma»¹⁴.

Mentre, all'opposto è stato rilevato, ad esempio nella Relazione illustrativa allo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi, che «l'assenza di parametri procedurali e sostanziali di carattere generale, comportando un quadro di incertezza istituzionale ed il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi per l'ampliamento dell'autonomia di regioni a statuto ordinario, costituirebbe, invero, un ostacolo rilevante ai fini della concreta applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»¹⁵.

Secondariamente, ancora con riguardo alla determinazione di parametri sostanziali, ad avviso di chi scrive, stante la perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., circa il cosiddetto federalismo fiscale, una legge di attuazione appare necessaria al fine di assicurare il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119», che costituisce limite espresso all'eventuale acquisizione dell'autonomia differenziata (*infra* la questione dei limiti impliciti).

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 ... 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» In proposito cfr.: *L'autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, in *Astrid Paper* n. 93, pp. 4 e 5 e 20 ss., reperibile all'indirizzo www.astrid-online.it.

¹¹ Nega tale assimilazione G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 20 marzo 2024 sul disegno di legge n. 1665 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario) - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 20 marzo 2024*, pp. 3-4; A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, p. 2 ss., reperibile all'indirizzo www.costituzionalismo.it/. *Contra*, affermando uno stretto parallelismo tra queste intese e quelle di cui all'art. 8 Cost., A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., pp. 321-322.

¹² Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 158; per una panoramica sulle posizioni assunte dalla dottrina circa la natura giuridica e l'efficacia dell'intesa P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, Trento, 2020, pp. 49-52.

¹³ Richiama questo *modus operandi* M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta online*, n.2/2023, p. 498, reperibile all'indirizzo giurcost.org/post/MARIO%20BERTOLISSI/22717.

¹⁴ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., p. 332.

¹⁵ Il testo di questo disegno di legge e della relazione illustrativa è reperibile all'indirizzo www.astrid-online.it.

Questo perché la perequazione prevista dall'art. 119 Cost., richiamata anche dalla legge n. 42 del 2009, per finanziare le funzioni amministrative attribuite alle Regioni ed in particolare i LEP (LEA e LIVEAS inclusi), necessita della definizione di grandezze quali quelle di fabbisogno *standard* e di costo *standard*, «la cui determinazione non è univoca ma condizionata dalle modalità di calcolo utilizzate»¹⁶, non potendo peraltro collegarsi unicamente al criterio della territorialità dei tributi erariali.

In ogni caso, qualunque sia la posizione che si ritenga desumibile dal testo costituzionale circa l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., non è dubbio che questa disposizione sia *done slapdash*, quasi buttata lì senza alcuna reale ponderazione dei problemi che avrebbe inevitabilmente posto nella sua concreta applicazione.

b) Sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

L'articolo 116 comma 3, nel disciplinare il procedimento necessario per l'approvazione di eventuali leggi di autonomia differenziata viene normalmente interpretato come una disposizione sulla produzione normativa, inquadrabile all'interno di quel peculiare fenomeno detto della "decostituzionalizzazione formale" che si verifica in tutti quei casi in cui una fonte subordinata alla Costituzione risulta legittimata dalla stessa Costituzione (o da altra fonte costituzionale), a derogare a una o più disposizioni sovraordinate contenute nella medesima Carta fondamentale (o in altra legge costituzionale).

Decostituzionalizzazione che, come pure si trova affermato in dottrina, parrebbe «evidente ... riferirsi alle forme di autonomia previste dalla Costituzione con riferimento alle materie ivi citate e cioè autonomia legislativa, autonomia amministrativa e autonomia finanziaria»¹⁷.

Affermazione che è ovvia solo a prima vista, mentre non lo è più quando deve verificarsi *de iure* l'ampiezza e l'intensità di questa deconstituzionalizzazione ovvero, il che è lo stesso, quali sono in concreto "le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" devolvibili alle Regioni ordinarie nel rispetto del quadro costituzionale vigente.

In dottrina, ad esempio, è stato sostenuto che «il terzo comma dell'art. 116 non ha affatto deconstituzionalizzato il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., che anzi continuano a ribadire la competenza del legislatore statale nella definizione dei confini delle diverse materie legislative, competenza quindi garantita da apposite norme costituzionali, modificabili solo tramite la procedura dell'art. 138 Cost., poiché se «l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, venisse intesa come legittimante anche il trasferimento alla Regione interessata di funzioni legislative (ad esempio, si vedano in particolare i commi 3 e 7 dell'art. 9 della legge quadro n. 86/2024 da poco approvata), ciò significherebbe che - ove si giunga al regionalismo differenziato - si contrarrebbero nelle Regioni interessate i poteri legislativi statali di definizione delle leggi cornice o quelli di tipo esclusivo ed a livello nazionale entrerebbero in crisi le normative statali. Ciò perché non sarebbero più legittimate, più o meno integralmente, le normative statali che

¹⁶ In questo senso D. MOME, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n.1/2019, p. 340, reperibile all'indirizzo www.rivistaaic.it.

¹⁷ P. BONETTI, *Osservazioni sul ddl sull'autonomia differenziata - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 14 marzo 2024*, p. 2.

la Costituzione invece continua a prevedere come necessariamente esistenti ed uniformi»¹⁸ (sul punto si tornerà *infra*).

Questo in ragione del fatto che il terzo comma dell'art. 116 Cost. va interpretato nel contesto del Titolo V della Costituzione che concerne la complessiva posizione delle Regioni ordinarie che appaiono tutt'ora mantenute ben distinte dalle Regioni ad autonomia speciale, come risulta indubitabile dall'interpretazione sistematica dei tre commi dell'art. 116 Cost.

Per comodità si può cominciare ad esaminare la devoluzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con riguardo alle funzioni amministrative.

In proposito va innanzitutto avvertito che non sembra condivisibile quella dottrina che sostiene che «il terzo comma dell'art. 116 Cost., ... non può essere interpretato in forma espansiva, al di là della sfera dei meri poteri amministrativi», prefigurando che sia questo l'ambito di elezione per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia¹⁹.

Se infatti si rimane al testo dell'art. 118 Cost. e ai principii in esso affermati, le Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost., non potrebbero domandare la devoluzione di alcuna ulteriore competenza amministrativa.

Come noto infatti l'art. 118 Cost. attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse «siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

In forza di questa disposizione perciò lo Stato non avrebbe dovuto conservare altre funzioni amministrative se non quelle che richiedono l'allocazione al livello territoriale più vasto, cioè quello statale, allo scopo di assicurarne l'esercizio unitario. Funzioni che è ovvio non sono devolvibili alle Regioni (o agli altri enti territoriali), vista la loro *ontologica* infrazionabilità. Nella logica della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 116 Cost. comma 3, non appare pertanto in alcun modo attivabile per far acquistare alle Regioni ordinarie alcuna ulteriore competenza amministrativa, in quanto dette competenze avrebbero dovuto già essere state allocate ai minori enti territoriali e alle stesse Regioni ordinarie sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Detto altrimenti in Costituzione il riparto delle competenze amministrative è ordinato sulla base di principii che esulano dalla possibilità di una allocazione "pattizia" fra lo Stato e le Regioni. Ove pienamente attuato l'art. 118 Cost., nessuna ulteriore forma di autonomia amministrativa avrebbe potuto essere richiesta dalle Regioni ordinarie. La qual cosa induce a dubitare che il terzo comma dell'art. 116 Cost. possa avere come orizzonte l'area delle funzioni amministrative.

È, però, noto, che l'art. 118 Cost. è rimasto sostanzialmente inattuato. La qual cosa ha aperto la strada alla rivendicazione regionale di ulteriori competenze amministrative per via di "intese".

¹⁸ U. DE SIERVO, *Regionalismo differenziato (attuazione art. 116.3 Cost.)* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 30 maggio 2023, pp. 1 - 2.

¹⁹ U. DE SIERVO, *Alcuni dubbi di Ugo De Siero sulla conformità costituzionale del disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, quale approvato dal Senato nel gennaio 2024* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 10 aprile 2024, p. 1.

Fenomeno questo già rilevato e descritto in dottrina, osservandosi che «il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost.», tra l'altro essendosi indicate alcune possibili ragioni di tale inerzia, quali la «perdita della guida di un criterio orientativo tutto sommato più semplice e di meccanica applicazione quale era quello del “parallelismo” del previgente art. 118 Cost.»; l'«ancora insufficiente interiorizzazione, nella cultura politica ed amministrativa italiana, del principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale)» ed ancora la «difficoltà di costruire, anche da parte di dottrina e giurisprudenza (costituzionale e non), tests di verifica del rispetto di tale principio in grado di orientare concretamente il legislatore statale e regionale che procede all'allocazione/riallocazione delle funzioni», stante anche la «scarsa attrattività e spendibilità politica delle scelte sussidiarie nei confronti delle comunità, anche elettorali, di riferimento»²⁰.

Ma se questo è vero, non può non porsi la questione della compatibilità costituzionale di questa potenziale efficacia surrogatoria della mancata attuazione dell'art. 118 Cost. che le future intese potrebbero e possono avere.

In primo luogo deve osservarsi che l'art. 118 Cost. per la attribuzione/riallocazione delle funzioni amministrative ad un livello territoriale maggiore o minore, non richiede se non una legge ordinaria, così consentendo al legislatore, in qualsiasi momento e senza particolari aggravamenti, di attrarre al livello superiore o di spostare ad un livello inferiore una competenza amministrativa già attribuita ad un altro Ente territoriale, ove ciò venisse richiesto dal mutare delle condizioni fattuali o giuridiche (nuova disciplina comunitaria, imprevedibili sviluppi tecnici, modifica della situazione economica e sociale dei territori, etc.).

Viceversa la devoluzione di competenze tramite una fonte di produzione doppiamente rinforzata (intesa e maggioranza assoluta) pone un problema di irrigidimento dell'attribuzione/riallocazione delle funzioni amministrative che urta con il quadro (snello) delineato dall'art. 118 Cost., necessitando, ad esempio, l'eventuale attrazione in sussidiarietà a livello statale di una funzione amministrativa già inserita in una intesa, di una nuova legge approvata a maggioranza assoluta, subordinata al previo accordo con la o le Regioni differenziate (ovvero di una legge costituzionale in caso di opposizione regionale)²¹. La qual cosa, sia detto di passata, appare del tutto estranea alla logica della riforma costituzionale voluta con l'art. 118 Cost., a meno di non ritenere che il terzo comma dell'art. 116 Cost. abbia decostituzionalizzato per le Regioni ad autonomia differenziata (di qui in avanti Rad), per le

²⁰ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, p. 3.

²¹ *Contra* E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 4, per il quale «la realizzazione del conferimento delle funzioni amministrative attraverso una fonte dotata di un regime peculiare e maggiormente garantito come quella dell'art. 116, terzo comma, Cost. risponderebbe ad una logica non dissonante rispetto a quella sottesa all'art. 118, primo comma Cost.: sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza risultando non meno — e, probabilmente, maggiormente — garantite da una procedura a base consensuale e complessa, rispetto ad una legge ordinaria “unilaterale” e priva di capacità di resistenza rafforzata rispetto a mutamenti di orientamento successivi da parte del legislatore e di atti con forza di legge. Ciò almeno in assenza di stringenti tests di verifica giudiziale delle “scelte ascensionali” fondate sui criteri in questione».

funzioni amministrative rientranti nelle materie ivi indicate, l'intero articolo 118 Cost., abbia cioè introdotto per le Rad una dislocazione pattizia delle funzioni amministrative a prescindere dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Interpretazione quest'ultima che tuttavia appare difficilmente sostenibile visto che i principi di cui all'art. 118 Cost. continuerebbero ad applicarsi per tutte le funzioni amministrative rientranti nelle materie di potestà legislativa di competenza esclusiva dello Stato e di quelle rientranti nella potestà legislativa regionale generale residuale (che è la più importante potestà legislativa attribuita alle Regioni ordinarie), mentre non si applicherebbero alle funzioni amministrative riconducibili alle materie tanto di potestà legislativa concorrente, quanto di potestà legislativa statale esclusiva di cui alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), dando origine ad un sistema schizofrenico, privo di intrinseca razionalità.

Oltretutto dovendo considerarsi che se davvero l'art. 116 Cost. avesse decostituzionalizzato il principio di sussidiarietà, dovrebbe ritenersi che, se per una qualsiasi ragione (politica), lo Stato dovesse attribuire alle Rad una funzione amministrativa che viceversa oggettivamente richiedesse un esercizio unitario a livello nazionale, tale scelta risulterebbe costituzionalmente legittima in quanto "coperta" dall'accordo fra lo Stato e le Rad, mentre è evidente che ci si troverebbe di fronte ad una alterazione del riparto costituzionale delle competenze amministrative che esula dalla previsione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, risultando connotata da una intrinseca irrazionalità (dimostrando *a fortiori* la perdurante applicabilità del principio di sussidiarietà quale insostituibile strumento di garanzia di unità dello Stato).

Secondariamente, anche ad ammettere che le intese possano svolgere una funzione surrogatoria della mancata attuazione dell'art. 118 Cost., in applicazione proprio dei principi sanciti in questa disposizione, previamente alla conclusione delle richiamate intese lo Stato, in ogni caso, dovrebbe verificare quali competenze andrebbero attribuite o allocate agli Enti territoriali infraregionali, non essendo pensabile che la dislocazione delle funzioni amministrative agli enti di livello inferiore alle Regioni, una volta approvata la legge di autonomia differenziata, sia lasciata, per così dire, al "buon cuore" del legislatore regionale.

Evenienza quest'ultima che infatti colliderebbe con il principio di sussidiarietà verticale che impone quale scelta preferenziale per lo Stato, l'allocazione delle funzioni amministrative in favore degli enti territoriali più vicini ai cittadini e solo successivamente l'attribuzione/riallocazione di funzioni amministrative alle Regioni, in quanto richiedano un esercizio unitario a quel più ampio livello territoriale.

Sussistono pertanto non pochi dubbi circa la possibilità di trasformare le intese e le conseguenti leggi di autonomia differenziata in uno strumento realmente idoneo a surrogare la mancata attuazione dell'art. 118 Cost.

Certo è che la mancata attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale offre alla dottrina e prima ancora alla politica la "tentazione" di teorizzare un doppio binario di attribuzione/riallocazione delle competenze amministrative: uno sulla base del principio di sussidiarietà per le materie non incluse nel terzo comma dell'art. 116 Cost.; l'altro su base pattizia per le materie ricomprese in detta norma.

Interpretazione che, ad avviso di chi scrive, appare estranea rispetto al quadro normativo che emerge dall'attuale Titolo V della Costituzione, priva di intrinseca razionalità, ma il cui definitivo accoglimento/reiezione dipende dal complessivo significato che si vuol dare al terzo comma dell'art. 116 Cost., costituendo quest'ultima questione la prova provata dell'errata formulazione di questa disposizione.

Il discorso si fa ancora più complicato quando si passa a tentare di individuare la natura della disposta decostituzionalizzazione con riferimento all'autonomia legislativa.

In proposito è da segnalare che *ab origine*, cioè sin da quando è stata introdotta in Costituzione, si è dubitato che questa norma potesse consentire la devoluzione alle Regioni della funzione legislativa per tutte le materie ivi previste, ossia 23 materie, visto che, come è stato osservato, basterebbe la maggioranza assoluta del Parlamento di approvazione delle "intese" per mutare radicalmente il quadro del riparto costituzionale delle competenze, al di fuori del procedimento dell'art. 138 Cost., cosicché «materie oggi di competenza regionale concorrente potrebbero diventare di competenza esclusiva regionale, così come le materie di competenza esclusiva statale legislazione concorrente o addirittura esclusiva regionale, quasi si trattasse di un automatismo devolutivo libero»²².

Palese, ad esempio, che una devoluzione alle Regioni di tutte o di gran parte delle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3 Cost., equivarrebbe ad una tacita totale o parziale abrogazione di questa disposizione, peraltro con violazione dell'art. 138 Cost., non già alla concessione di ulteriori forme e condizioni di autonomia nel quadro del riparto costituzionale delle competenze²³.

Certo una lettura del terzo comma dell'art. 116 Cost., preso *ex se*, è idonea ad ammettere una decostituzionalizzazione «senza limiti, né ragioni»²⁴, dell'intero terzo comma dell'art. 117 Cost. e delle tre materie incluse nell'elenco di quelle di competenza esclusiva statale, ma questa interpretazione, che pure è possibile per quanto è scritta male la norma, non sembra sostenibile di fronte ad una interpretazione sistematica della stessa.

Infatti a parte le considerazioni pratiche di «un'inarrestabile frammentazione della disciplina normativa, con le ovvie conseguenze in termini di inflazione normativa e di incertezza del diritto (si pensi a materie come il governo del territorio), maggiori costi per le imprese e i cittadini (si pensi alla disciplina di porti, aeroporti, autostrade, etc.), inefficacia delle politiche pubbliche (si pensi alle materie che coinvolgono necessariamente lo Stato nazionale, quando non addirittura gli organismi sovranazionali: dall'energia all'ambiente e, più in generale, a tutte quelle che essendo toccate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dalle priorità con lo stesso variamente dichiarate – transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e

²² La frase è presa in prestito da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 177, che peraltro dubita di una interpretazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. volta ad «una pretesa diretta esclusivamente a ottenere (sempre) maggiore autonomia», osservando che «nella prospettiva del regionalismo differenziato il verso dell'art. 116, co. 3, Cost.» deve essere «orientato in senso non univoco, bensì bidirezionale».

²³ In questo senso, ad esempio, M. A. CABIDDU, *Relazione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 1 giugno 2023*, pp. 7-8.

²⁴ L'efficace espressione è di M. A. CABIDDU, op. cit., p. 8.

istituzionale, politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani – esigono, al contrario, la capacità di formulare e implementare politiche nazionali forti e non compatibili con le richieste di ulteriore disgregazione»²⁵, è proprio l'ammissibilità della ipotetica integrale devoluzione delle singole materie a risultare non coerente con il quadro costituzionale.

E questo a prescindere dal problema dell'esercizio da parte dello Stato delle proprie competenze legislative esclusive, tra cui, in particolar modo, quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), che investe trasversalmente una pluralità di materie, di cui molte tra quelle oggetto di decostituzionalizzazione²⁶. La qual cosa in ragione del fatto che la determinazione dei LEP, sebbene costituisca un limite (esterno) alla devoluzione, di per sé esula dal problema del grado della decostituzionalizzazione di quanto astrattamente devolvibile (ovviamente i LEP non sono devolvibili e lo Stato è legittimato in qualsiasi momento ad esercitare tale competenza, anche dopo l'adozione delle leggi previa intesa). Valendo questa osservazione anche per la materia inerente alla tutela della concorrenza e per qualsiasi altra in cui le competenze esclusive statali si trovano inestricabilmente connesse con competenze legislative regionali.

Si prenda, tornando all'argomento che si stava affrontando, la materia di cui all'art. 117, comma 2 Cost., lett. n) norme generali sull'istruzione, che è una di quelle di potestà esclusiva statale oggetto di potenziale devoluzione. L'attribuzione di questa competenza allo Stato non ha solo un fondamento logico, ma ripete la sua enucleazione da un'altra disposizione costituzionale, vale a dire l'art. 33 Cost. che recita al secondo comma: «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi». Disposizione quest'ultima che non lascia spazio ad alcuna integrale decostituzionalizzazione della correlativa potestà legislativa, impedendone senz'altro una trasformazione in una potestà delle sole Regioni. Questo per almeno due ragioni: in primo luogo perché “norme generali” significa che devono valere per tutti, su tutto il territorio nazionale; secondariamente perché tale competenza legislativa risulta funzionale all'istituzione di scuole statali (laddove la statualità delle scuole rinvia implicitamente ad un principio di parità di trattamento dei cittadini) per tutti gli ordini e gradi. E poiché l'art. 116, comma 3 Cost. non ha certo decostituzionalizzato l'art. 33 Cost., la decostituzionalizzazione della lett. n) norme generali sull'istruzione, nell'ammettere un diverso riparto delle competenze statali e regionali, non può che interpretarsi nel senso di ritenere che in detta materia alle Regioni al massimo possa essere attribuita una limitata potestà legislativa di dettaglio ovvero di derogare a talune disposizioni della legislazione statale, rimanendo allo Stato la determinazione dei principii fondamentali e dell'istituzione di scuole statali per tutti gli

²⁵ Accenna a questi rischi pratici, ID., loc. ult. cit., p. 8.

²⁶ Per la precisione si tratta di 14 materie su 23: norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

ordini e gradi²⁷. Oltretutto scontando tale decostituzionalizzazione, come osservato in dottrina, i limiti derivanti dal «necessario riconoscimento e salvaguardia delle autonomie funzionali operanti soprattutto nell'ambito dell'istruzione ed in quello universitario, oltre all'esigenza di salvaguardare la possibilità di esercizio delle attività lavorative su tutto il territorio nazionale ex art. 120, primo comma, Cost., che inibisce la costruzione di percorsi di istruzione o professionali che frustrino tale garanzia»²⁸.

Si prenda ancora la materia di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che è un'altra di quelle di potestà esclusiva statale potenzialmente oggetto di devoluzione.

Come chiarito dalla Corte costituzionale è questa una di quelle competenze del legislatore statale idonee ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie (cosiddette competenze trasversali o finalistiche), costituisce cioè una materia-non materia connotata dal fatto di ricomprendere in sé una pluralità di competenze, che investono plurimi settori di competenza sia statale sia regionale, tale da non poter essere considerata quale "materia" in senso stretto²⁹.

Orbene ritenere possibile che una siffatta materia, idonea ad investire trasversalmente non solo competenze regionali, ma anche plurimi settori di competenza esclusiva statale, possa essere decostituzionalizzata, trasformandola in una potestà legislativa attribuita alle sole Regioni, è completamente fuori dal quadro costituzionale, essendo impossibile ammettere che ciascuna Rad (che potrebbero essere anche 15) possa legiferare incidendo (ognuna a suo modo) sulle competenze esclusive statali attinte da finalità di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema o dei beni culturali.

Un simile rovesciamento di prospettiva non si trova neppure negli ordinamenti autenticamente federali ed è palesemente in contrasto con il canone di ragionevolezza.

Anche in questo caso la decostituzionalizzazione della lett. s) di cui all'art. 117, comma 2 Cost. non può che interpretarsi nel senso di ritenere che in detta materia alle Regioni al massimo possa essere attribuita una limitata potestà legislativa di dettaglio, probabilmente in modo più ampio di quanto non avvenga già ora³⁰, rimanendo allo Stato la determinazione

²⁷ Si spinge a criticare «la logicità dello stesso art. 116, comma 3, Cost., laddove comprende fra le materie trasferibili anche le "norme generali sull'istruzione", il che - trattandosi di norma appunto "generali" - appare essere un vero controsenso», M. LUCIANI, *Appunti - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 22 febbraio 2023*, p. 3; in un senso analogo a quello del testo G. CERRINA FERONI, *Relazione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 14 marzo 2024*, p. 8, per la quale «le norme generali dell'istruzione, ad esempio, non possono riferirsi all'obbligo scolastico, al valore legale dei titoli di studio e così via...».

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 8.

²⁹ In questo senso, ad esempio, fra le altre, Corte cost., sentt. n. 407/2002; n. 96/2003; n. 259/2004; n. 378/2007; n.61/2009; n. 234/2010. Per la qualificazione della tutela dei beni culturali quale «materia-attività» si veda Corte cost., sent. n. 26 del 20 gennaio 2004 (par. 3 del Considerato in diritto).

³⁰ Si fa riferimento a quella giurisprudenza della Corte costituzionale che afferma che, specialmente, «in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome», consentendo tuttavia a questi Enti di prevedere più elevati livelli di tutela. Così Corte cost., sent. n. 234/2010. Nello stesso senso, ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 378/2007; n.61/2009; n. 272/2009; n. 234/2010; n. 268/2010; n. 209/2014; n. 149/2015; n. 124/2016.

degli obiettivi generali e dei principii fondamentali ovvero di derogare a specifici e ben individuati ambiti della legislazione statale in ragione delle peculiarità del territorio regionale.

Quanto poi alla competenza di cui all'art. 117, comma 2 Cost., «lett. l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», già la stessa limitazione di una eventuale decostituzionalizzazione «all'organizzazione della giustizia di pace», stabilita dallo stesso art. 116 Cost., evidenzia che si tratta di una competenza puramente settoriale, che non riguarda né le norme processuali, né la selezione e lo *status* dei giudici di pace, né le competenze degli Uffici del Giudice di Pace e neppure il loro funzionamento, ma solo il numero e la dislocazione delli Uffici stessi e forse anche il trattamento economico del personale amministrativo.

Più complesso il discorso relativo alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di potestà legislativa concorrente.

La decostituzionalizzazione del terzo comma dell'art. 117 Cost si presta infatti ad essere interpretata alla stregua della nota *tabla de quesos* (tavola dei formaggi) propria del regionalismo spagnolo, per cui, in quest'ottica, ciascuna Regione, salvo il necessario accordo con lo Stato, potrebbe prendere l'iniziativa di chiedere di disciplinare integralmente tutte o taluna delle materie ivi contemplate, che da materie di potestà legislativa concorrente si trasformerebbero in materie di potestà legislativa generale regionale.

Il punto debole di questa interpretazione sta nel fatto che non individua limiti all'iniziativa regionale (che potrebbe appunto riguardare anche tutte le materie) con la conseguenza di consentire non già la decostituzionalizzazione delle materie contemplate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., ma la decostituzionalizzazione della stessa potestà legislativa concorrente, alterando il riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni, così come delineato dal Titolo V (il che come si è accennato sopra ha indotto alcuni interpreti a ritenere che in questa evenienza verrebbe violato l'art. 138 Cost., trattandosi di una vera e propria revisione costituzionale attuata senza il rispetto del procedimento ivi previsto).

Ad una diversa interpretazione della decostituzionalizzazione delle materie di potestà legislativa concorrente spinge anche un'altra considerazione.

Le materie di cui all'art. 117, comma 3 Cost. se sono state ricondotte alla potestà legislativa concorrente e non già lasciate alla potestà generale residuale regionale, è perché, a ben vedere, appaiono, per la loro natura, possedere una dimensione nazionale unitaria che si esprime nell'esigenza di una disciplina di principio sostanzialmente uniforme.

Con la conseguenza che, per rimanere nel quadro e nel contesto costituzionale, la decostituzionalizzazione non può che presentarsi come deroga ad uno o più principii dettati o ricavabili dalla legislazione statale.

Se si esamina l'elenco delle materie di cui al terzo comma dell'art.117 Cost. è agevole rendersi conto che ce ne sono alcune che non possono che essere di legislazione concorrente, ossia che richiedono necessariamente un quadro unitario per poter essere esercitate.

Si pensi al «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», dove la nozione di coordinamento è necessariamente riferita ad un livello legislativo più ampio rispetto a quello rappresentato dall'ordinamento della singola Regione. Ai «rapporti

internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», dove l'espressione «delle Regioni» rende evidente che si tratta di una materia che concerne le Regioni nel loro complesso e non può essere trasformata in una potestà esclusiva di ogni singola Regione. Alle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», Dove (al di là dell'erronea inclusione in questo elenco, sottolineata pressoché unanimemente dalla dottrina) si tratta di materie che *per definitionem* hanno una dimensione territoriale maggiore di quella regionale³¹.

Oltre a dover osservare che è del tutto irrazionale postulare, anche solo come ipotesi di lavoro, che in materie come quelle della tutela e sicurezza del lavoro; delle professioni; della ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; della tutela della salute; dell'alimentazione; dell'ordinamento sportivo; della protezione civile; del governo del territorio; dei porti e aeroporti civili; dell'ordinamento della comunicazione; della previdenza complementare e integrativa; della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, possa non esistere ovvero si possa dar vita ad un sistema in cui non esista una legislazione nazionale, visto che per tutte queste materie prima e più in alto della dimensione regionale vi è quella nazionale³², non potendo che essere statale la disciplina dei *network* nazionali, degli ordini professionali nazionali, delle federazioni sportive nazionali, dei programmi aerospaziali nazionali, etc.

Certo a queste osservazioni si può ribattere che esprimono ipotesi puramente scolastiche che non hanno fondamento concreto, perché le Regioni non pensano a rivendicazioni irricevibili, perché è in definitiva lo Stato, in sede di intesa, a mettere i paletti che segnano i confini delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Senonché il punto, in senso giuridico, non è questo, ma è quello di stabilire il reale contenuto di una disposizione che per la sua formulazione più che prefigurare un quadro ordinato per il regionalismo differenziato, è idonea ad aprire la strada a veri e propri «assalti alla diligenza», di fatto rimettendo alle contingenti maggioranze politiche del momento l'assetto del regionalismo italiano.

Infine, per quel che concerne le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia finanziaria, dando per acquisito il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., il più importante interrogativo che viene da porsi è se l'eventuale aumento della spesa regionale, conseguenza dell'attuazione dell'autonomia differenziata, possa essere finanziato esclusivamente con le «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Dovendosi peraltro tener presente che è alquanto singolare che l'aumento della spesa, conseguenza diretta dell'attivazione dell'autonomia differenziata, ove posta a carico

³¹ In questo senso, tra i tanti, ad esempio, M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers of Federalism*, n 1/2023, p. 54.

³² Così, ad esempio, G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *Italian Papers of Federalism*, n 1/2023, p. 13, che nota come, stante «la dimensione "strutturalmente" nazionale degli interessi pertinenti ad alcune delle materie attualmente oggetto di legislazione concorrente», risulti «difficile pensare» che queste materie possano essere «interamente devolute alle Regioni»; ancora G. C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 356.

esclusivamente della fiscalità generale, risulti sostanzialmente a costo zero, di fatto non determinando per i vertici regionali alcuna assunzione di responsabilità giuridica e politica innanzi all'elettorato regionale, venendo in concreto a disporre di nuove amplissime competenze e risorse, senza alcuna responsabilità attinente al prelievo di fronte ai propri elettori: solo onori e nessun onere. Cosa che non accadrebbe nel caso in cui, le nuove o maggiori spese a carico della Regione venissero finanziate, almeno parzialmente, in coerenza con lo spirito e i principii dell'art. 119 Cost., stabilendosi e applicandosi nuovi tributi ed entrate propri della Regione, si da poter sottoporre, una tale scelta politica, alla valutazione degli elettori, sulla base di un concreto giudizio costi-benefici.

È questa tuttavia una considerazione puramente collaterale rispetto al problema da cui deriva l'interrogativo circa l'ammissibilità del finanziamento dell'autonomia differenziata esclusivamente con la compartecipazione a quote di tributi erariali riferibile al territorio di ciascuna Regione.

In proposito si pone infatti una questione di sostenibilità finanziaria in stretto collegamento con i vincoli di finanza pubblica posti dalla Costituzione e dalla normativa dell'Unione europea.

Infatti per avere un'idea della portata che potrebbe avere l'ammettere il finanziamento dell'autonomia differenziata attraverso la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale si devono tener presenti alcuni dati concreti.

In primo luogo si deve considerare, come ampiamente sottolineato in dottrina, che già oggi «a causa del progressivo svuotamento della base imponibile Irap e dal limitato gettito fornito dalle addizionali Irpef ... più del 70 per cento dell'Iva è oggetto di compartecipazione per la copertura del fabbisogno sanitario», il che evidentemente «non lascia molto spazio al suo impiego per il finanziamento» di altre spese regionali. In secondo luogo che l'unica imposta che residua, tra le grandi imposte nazionali, su cui far gravare la compartecipazione regionale a tributi erariali, è l'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), che costituisce l'unico tributo «in grado di far fronte ad esigenze di spesa così rilevanti come quelle potenzialmente sollevate dal processo di autonomia differenziata»³³.

Senonché, ove divenisse questa la modalità di finanziamento dell'autonomia differenziata, oltre ad avvicinare i modelli di finanziamento delle Rad «a quelli delle Regioni a Statuto speciale, che già trattengono sul territorio gran parte delle imposte erariali che sono localmente riscosse», si darebbe vita ad un sistema che da un lato porrebbe «un problema di tenuta dell'intero sistema tributario, in grado di provocare un deterioramento della sua integrità, dato che la restituzione del gettito alle regioni corrisponderebbe a ... un diritto alla restituzione per la parte imputabile al loro territorio», dall'altro *de facto* non sarebbe «estendibile al complesso delle regioni qualora tutte» intendessero stipulare «intese per l'autonomia differenziata»³⁴.

³³ P. LIBERATI, *Relazione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 15 marzo 2024*, p. 6.

³⁴ ID., loc. ult. cit., p. 6. Analogamente G. VIESTI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 15 marzo 2024*, p. 8, per il quale, a tacer d'altro, garantire alle Regioni «compartecipazioni al

Detto diversamente un tale sistema non soltanto potrebbe risultare discriminatorio per le Regioni che dovessero accedere per ultime all'autonomia differenziata, ma sarebbe insostenibile per lo Stato che finirebbe per non avere più risorse finanziarie adeguate per il perseguimento delle proprie finalità politico-economiche, comprese quelle di riduzione del debito pubblico in adempimento degli obblighi comunitari, salvo aumentare necessariamente la pressione fiscale sull'insieme dei cittadini-contribuenti.

Dovendosi oltretutto notare che questa concezione del finanziamento dell'autonomia differenziata sembra riposare sul principio del cosiddetto "residuo fiscale" che postulerebbe che le risorse finanziarie prodotte dalle Regioni dovrebbero rimanere sui territori che le hanno generate.

Senza entrare qui nella *vexata questio* della genesi e del significato del concetto di "residuo fiscale"³⁵, vale tuttavia la pena di segnalare che la Corte costituzionale ha in proposito affermato che «il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'articolo 119 della Costituzione»³⁶, oltre a profilare «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica»³⁷.

c) Sulla complessiva interpretazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

Rispetto all'art. 116 Cost. in dottrina è stato esattamente osservato che «la genesi di tale "clausola di differenziazione" non sembra accompagnata dalla piena consapevolezza della sua portata all'interno di un disegno unitario», pur intendendo «rispondere alla più profonda esigenza di distinguere giuridicamente le reali differenze che, di fatto, esistono tra i vari territori che compongono il Paese, sulla scorta di una differenziazione organizzativa, funzionale e competenziale quale proiezione delle diversità che oggettivamente connotano le Regioni»³⁸.

Questa disposizione si presta infatti ad essere interpretata in due modi completamente diversi: come meccanismo attraverso il quale le Regioni ordinarie possono acquisire uno *status* equiparabile a quello delle Regioni a Statuto speciale, come «se la differenziazione possa essere considerata un succedaneo dell'autonomia speciale»³⁹, ovvero all'opposto come disposizione a

gettito di ampia dimensione può ridurre significativamente le risorse disponibili per il ministero dell'Economia per far fronte al debito pubblico, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani».

³⁵ Come noto il "residuo fiscale" costituisce «un criterio di equità orizzontale su base individuale». Di esso, come osservato in dottrina, «si è proposta - negli ultimi anni - una forzatura interpretativa di natura territoriale», secondo la quale tale criterio indicherebbe «la differenza tra quanto ciascuna regione 'riceve', in termini di benefici, dai beni e servizi forniti dallo Stato e quanto ciascuna regione 'paga' in termini di imposte. Cosicché, le Regioni *avrebbero* un residuo fiscale negativo, qualora paghino più di quanto ricevano; e un residuo fiscale positivo qualora paghino meno di quanto ricevano». Così P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 7.

³⁶ Così Corte cost., sent. n. 69/2016.

³⁷ La frase è presa in prestito da Corte cost., sent. n. 118/2015 che riguardava però l'ammissibilità di taluni quesiti referendari regionali proposti dalla Regione Veneto, tra cui quello improntato al principio del "residuo fiscale: «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?».

³⁸ G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trento, 18-19 settembre 2020, 2021, pp. 98-99.

³⁹ ID., op. ult. cit., 100.

cui non sono riconducibili simili esiti, poiché, mentre la specialità sarebbe connotata da specificità storiche e giuridiche, la differenziazione rimarrebbe pur sempre collocata (e confinata) all'interno del quadro costituito dalla generale disciplina dettata dal Titolo V della Costituzione.

Interpretazione la prima che aleggia nel dibattito costituzionale e soprattutto a livello politico, apparendo, come osservato in dottrina, «piuttosto difficile sfuggire alla sensazione che attraverso il procedimento ex art. 116, co. 3 Cost. si cerchi di intraprendere un cammino destinato a condurre nella prospettiva «(di almeno alcune) delle Regioni che intendono differenziarsi alla specialità regionale», anche attraverso una sorta di assolutizzazione «del metodo negoziale che caratterizza quest'ultima»⁴⁰.

Sebbene, avverso questa interpretazione sembrerebbe porsi quella giurisprudenza costituzionale – scaturita dal tentativo della Regione Veneto di sottomettere agli elettori un quesito referendario così formulato: “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a Statuto speciale?” (art. 2, co. 1, n. 5 legge reg. n. 15 del 2014) che, dichiarando costituzionalmente illegittima la disposizione legislativa regionale richiamata, ha affermato che un *referendum* di tal fatta, pur consultivo, avrebbe violato gli «obblighi costituzionali», intendendo «includere la Regione Veneto nel novero delle Regioni a Statuto speciale, tassativamente enumerate nell'art. 116 Cost.»⁴¹.

Con ciò sembrando affermare una costituzionale ontologica diversità fra Regioni a Statuto speciale e Rad, riconducibile, come si è visto sopra, anche alla lettera dell'art. 116 Cost.

Pronuncia che, però, se sembra chiudere la questione sul piano formale, la lascia impregiudicata sul piano sostanziale, non indicando alcun parametro per distinguere fra specialità e differenziazione ovvero per definirne il rapporto nel contesto costituzionale.

Di rilievo in dottrina appare quell'orientamento che ha ritenuto di poter distinguere tra specialità e differenziazione «in termini di origine e ragioni sottostanti alla disciplina costituzionale, ai regimi e alle forme di autonomia riconosciute», ponendo «l'accento sull'“*original intent*” e sulle esigenze che sottostanno alla nascita del disegno costituzionale originario (per le Regioni speciali) e alle modifiche del Titolo V (per le Regioni differenziate), le quali si riflettono sulle divergenze nelle relative previsioni costituzionali». Osservando in proposito che la specialità «è qualcosa di più dell'autonomia, perché non si radica genericamente nell'esistenza di situazioni particolari, ma più precisamente in peculiarità tali da non poter essere adeguatamente risolvibili restando all'interno del quadro normativo dettato per la generalità delle Regioni». Mentre la differenziazione, ben diversamente, «risulta essere un percorso disponibile per le Regioni ordinarie che intendano dotarsi di un *surplus* di competenze, a partire dalla clausola generale prevista all'art. 116, c. 3 Cost.». Cosicché «ad uno sguardo complessivo ... mentre le Regioni speciali *sarebbero nate* per ragioni “qualitative” (storico-identitarie), il concetto di Regioni differenziate *nascerebbe* per ragioni “quantitative” (nel senso

⁴⁰ M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in M. ID. (a cura di) *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., p. 50.

⁴¹ Così Corte cost., sent. n. 118/2015 (punto 8.6. del Considerato in diritto).

di accrescimento del numero di materie di loro competenza), in chiave prettamente “funzionale”⁴².

Anche questa dottrina (ad avviso di chi scrive condivisibile nel suo impianto) tuttavia è costretta ad ammettere che «l'evoluzione del sistema regionale italiano ... induce a smentire una distinzione tra specialità e differenziazione in termini così categorici e antitetici»⁴³.

Lasciando da parte i *desiderata* di alcune o di molte Regioni ordinarie, che, nelle richieste di differenziazione, di frequente muovono da ragioni puramente politiche, spesso ideologiche, e quella che è stata definita la “crisi della specialità”, la ragione giuridica della tendenziale omologazione fra specialità e differenziazione è per lo più riconducibile «all'avvicinamento, quando non alla vera e propria assimilazione, tra numerosi profili che connotano l'autonomia delle Regioni speciali e delle Regioni ordinarie»⁴⁴, essendosi assistito ad un quasi rovesciamento della posizione delle Regioni ordinarie rispetto a quella delle Regioni a Statuto speciale, che ha trovato il suo inveramento nella revisione del Titolo V della Cost. “Quasi rovesciamento” che è indubitabilmente testimoniato dalla c.d. “clausola di maggior favore” prevista dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che ha inteso evitare che le Regioni a Statuto speciale venissero a trovarsi paradossalmente in una condizione di minor autonomia rispetto alle Regioni ordinarie.

Previsione il cui maggior difetto è quello di aver contribuito a veicolare una concezione della specialità come se la stessa fosse equivalente «necessariamente – e solamente – a competenze maggiori», degradandola «a mero dato quantitativo»⁴⁵.

Prospettiva questa in cui è abbastanza agevole riconoscere una progressiva tendenziale omologazione fra specialità e differenziazione. E non è un caso, inserendosi in questa logica di tipo “quantitativo”, che, persino nella legge di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. si è introdotta, contro la chiara lettera di questa disposizione che si riferisce alle Regioni “altre” rispetto a quelle speciali⁴⁶, una norma, l'art. 11, comma 2, che stabilisce che. «ai sensi

⁴² Per quest'indirizzo, più di recente, G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., pp. 101-102 a cui si rimanda per la dottrina precedente ampiamente citata nella nota 23.

⁴³ ID., op. ult. cit., p. 103.

⁴⁴ ID., op. ult. cit., p. 108.

⁴⁵ Ancora ID., op. ult. cit., 109, il quale tuttavia rifiuta questa prospettiva, ritenendo però, che la specialità andrebbe attualizzata, conservando «solo quelle forme di specialità che presentino un fondamento radicato nelle vicende storiche e nelle esigenze pregiudiziali originarie, ma avvalorato dal punto di vista della conformità alle necessità odierne e attuali dei territori e delle popolazioni», a cui corrisponderebbero tutti quei «poteri “differenziati” e “adeguati” a intervenire sulle condizioni di difformità, così da assicurare a Regioni che sono speciali, e perciò caratterizzate da situazioni di «oggettiva diversità», la migliore dotazione di poteri come riflesso dei loro caratteri peculiari» (pp. 127-128).

⁴⁶ Nel senso del testo A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria”*, cit., p. 318, per il quale, oltre al tenore letterale dell'art. 116 Cost., depone in questo senso anche il tenore letterale dello stesso art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che «predica l'applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome delle “disposizioni della presente legge costituzionale [...] per le parti in cui prevedono un'autonomia più ampia di quella attribuita”: non anche, quindi, delle disposizioni poste da fonti diverse, quali le leggi previa intesa di cui all'articolo 116, u.c., Cost.». *Contra*, ad esempio, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, p. 493, per il quale in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, l'art. 116, comma 3 Cost. dovrebbe ritenersi applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano, essendo preordinato a realizzare «un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma»; D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori*

dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

D'altronde se, a seguito della riforma del Titolo V, si ricercano le differenze nel grado di autonomia fra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale le stesse, se è vero che esistono ancora, è però altrettanto vero che sembrano assumere una dimensione spiccatamente quantitativa, fatta salva l'autonomia finanziaria. La potestà generale residuale delle Regioni ordinarie si avvicina molto alla potestà legislativa primaria o piena o esclusiva riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale, sebbene questa seconda incontri minori limiti di quelli ritenuti propri della prima, estendendosi ad alcune materie rispetto alle quali le Regioni ordinarie o non hanno potestà legislativa o hanno potestà legislativa concorrente. E se è vero che le Regioni a Statuto speciale sono ancora titolari di una competenza legislativa integrativa/attuativa, è, però, altrettanto vero che la stessa ha parzialmente perduto il rilievo avuto precedentemente la riforma del Titolo V, visto che in forza della "clausola di favore" molte delle materie di potestà integrativa sono divenute materie di potestà concorrente. Inoltre il novellato art. 118 Cost., attraverso l'introduzione del principio di sussidiarietà è di per sé idoneo, ove vi fosse data piena attuazione, a determinare una progressiva omologazione delle Regioni ordinarie a quelle speciali in campo amministrativo.

Viceversa è a livello finanziario che si registra una differenza ancora significativa fra queste due tipologie di Regioni. Rispetto ad una finanza fortemente derivata dalle Regioni ordinarie, basata su trasferimenti periodici disposti dallo Stato e su una limitata compartecipazione al gettito dei tributi erariali, le entrate delle Regioni a Statuto speciale derivano non tanto dai tributi propri e dai trasferimenti perequativi dello Stato, quanto piuttosto dalle compartecipazioni al gettito erariale che risulta riferibile al territorio regionale, attraverso un meccanismo di determinazione bilaterale che tende a prescindere dal fabbisogno *standard* di ciascuna Regione. L'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale presenta infatti una evidente natura "pattizia", estranea a quello delle Regioni ordinarie, che origina direttamente dalle norme statutarie e dalle norme di attuazione adottate con decreto legislativo, ma formate nell'ambito di Commissioni paritetiche, in cui si ritrova l'elenco dei tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alla Regione e in cui sono stabiliti gli ambiti e i limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna Regione e che possono essere modificate solo con l'accordo della Regione stessa.

forme e condizioni particolari di auto-nomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, pp. 419 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritto regionale*, n. 3/2019, pp. 13 ss.; più restrittivamente (almeno in teoria, ma non in concreto perché l'adeguamento degli Statuti speciali sembra, ancora oggi, di là da venire) M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 2, per il quale «interpretando (come sembra possibile) la clausola dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 come concernente non soltanto le norme sostanziali ma anche quelle procedurali, questo meccanismo di ampliamento delle forme e condizioni di autonomia possa ritenersi estensibile anche alle Regioni e Province già dotate di specialità, sebbene limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti».

Ebbene, di fronte ad un tale contesto di tendenziale attenuazione del diverso grado di autonomia fra le due tipologie di Regioni, quantomeno in ambito legislativo e amministrativo, non appare improprio attribuire alla “differenziazione” il senso e il significato di meccanismo che prefigura e permette una ulteriore omologazione alla “specialità”, soprattutto ove si ammetta che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere finalizzate, in materia finanziaria, all’introduzione di un sistema bilaterale modellato su quello “pattizio” delle Regioni a Statuto speciale, deferendo la determinazione delle entrate regionali derivanti dalle competenze devolute a Commissioni paritetiche formate da Stato e Regioni, come previsto dalla legge quadro appena approvata.

Certamente da un punto di vista puramente logico il concetto di “differenziazione” di una Regione ordinaria rispetto alle altre Regioni ordinarie è cosa ben diversa rispetto a quello di specialità che connota le Regioni a Statuto speciale come “altre” rispetto a quelle ordinarie, ma non è men vero che se la “differenziazione” di cui all’art. 116 Cost. viene intesa come un meccanismo puramente pattizio che consente a ciascuna Regione ordinaria di acquisire caratteri di “specialità” rispetto a tutte le altre Regioni ordinarie, sì che all’estremo ciascuna delle 15 Regioni può divenire “speciale” rispetto a tutte le altre, allora è ovvio che la “differenziazione” finisce per rappresentare un succedaneo dell’autonomia speciale.

Anche se non si può fare a meno di osservare che così interpretata la “differenziazione” finirebbe per annientare il concetto stesso di Regione ordinaria che verrebbe per questa via espunto dalla Costituzione, a vantaggio della progressiva realizzazione di un sistema di 20 Regioni, reciprocamente speciali.

Quanto detto non è tuttavia finalizzato a prendere posizione sulla legittimità di questa interpretazione (che per vero non sembra componibile con l’impianto del Titolo V delle Costituzioni) o a sostenere che, assai più limitatamente (e condivisibilmente), l’art. 116, comma 3 Cost., ammetta una più ridotta differenziazione in un contesto di conservazione del riparto di competenze dettato dal Titolo V Cost., consentendo forme e condizioni particolari di autonomia, come recita l’art. 116 Cost., «concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s)» – laddove quel “concernenti” letteralmente significa che non è in discussione la natura dell’autonomia regionale, ma la rideterminazione degli spazi dell’autonomia regionale in quelle determinate materie⁴⁷ – quel che qui preme evidenziare è che la formulazione a maglie larghe dell’art. 116, comma 3 Cost. veicola un così pesante carico di ambiguità che conferma la pessima qualità di questa disposizione, risultando, per vero, sostanzialmente incapace di rappresentare il binario su cui sviluppare il regionalismo italiano.

⁴⁷ Tra altri, G. COMAZZETTO, *I “limiti di contenuto” ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, cit., p. 13, cogliendo come quel “concernenti” sembrerebbe far riferimento a «sotto-ambiti materiali» rispetto all’elenco di cui all’articolo 117, commi 2 e 3, piuttosto che ad intere materie; nello stesso senso P. L. PORTALURI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 8 aprile 2024*, p. 3. che sottolinea come l’art. 116, comma 3, Cost., usi «il sintagma “concernenti le materie”, che è chiaramente un *minus* rispetto alle singole materie».

2. L'intesa prevista dall'art. 116, comma 3 della Costituzione ed i problemi ad essa inerenti

Si è detto sopra che risulta persino dubbio se l'intesa richiamata dalla norma sia assimilabile a quelle di cui all'art. 8 Cost.⁴⁸ ovvero abbia altra natura, valendo quale «formula verbale riassuntiva di forme di partecipazione regionale a procedimenti decisionali statali dal contenuto e dall'oggetto variabili»⁴⁹, ovvero implichi un procedimento assai più simile a quello di approvazione degli statuti regionali, impostosi nella prassi ai sensi delle previgenti disposizioni costituzionali⁵⁰.

Questo perché il comma 3 dell'art. 116 Cost., non fornisce alcun elemento per chiarire la portata dell'intesa, anche a valorizzare al massimo l'interpretazione letterale dello stesso. E tuttavia si tratta di una questione capitale non solo per definire il ruolo del Parlamento e la necessità di una legge di attuazione, ma anche per stabilire come si vedrà la possibile vincolatività della legge di attuazione rispetto all'intesa stessa.

Approfondendo questa problematica, una prima cosa da notare è che il ricorso all'istituto dell'«intesa» a cui rinvia il richiamato comma 3 dell'art. 116 si ritrova in Costituzione altre quattro volte. Così è nell'art. 8 che dispone che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano «regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze»; nell'art. 117, comma 8, che prevede che «le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni» siano ratificate con legge regionale; nel successivo comma dello stesso art. 117 Cost. che stabilisce che nelle materie di sua competenza la Regione possa concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato»; infine nell'art. 118 Cost., comma 3 che dispone che la legge statale disciplini «inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

Si tratta di casi molto diversi fra loro la cui eterogeneità non consente di ricavare alcun elemento dirimente sulla natura e sulla vincolatività dell'intesa ex art. 116 Cost., salvo evidenziare il collegamento fra l'adozione dell'intesa e il successivo necessario intervento di un atto legislativo, oltre che per il caso di cui all'art. 116 Cost., anche nei casi dell'art. 8 Cost. e dell'art. 117, comma 8, disposizione quest'ultima in cui alla legge è attribuita una espressa funzione di ratifica.

Nell'ordinamento costituzionale italiano inoltre l'intesa costituisce uno dei principali mezzi di attuazione del principio di leale collaborazione.

«L'esame della legislazione e della giurisprudenza costituzionale non consente tuttavia di configurare una categoria unitaria, non esistendo un unico paradigma di concertazione» e soprattutto potendosi distinguere fra «“intese forti” (che) implicano la parità delle parti essendo

⁴⁸ Come già riportato, afferma uno stretto parallelismo tra queste intese e quelle di cui all'art. 8 Cost., A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., pp. 321-322.

⁴⁹ Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 158 ss. Per una panoramica sulle posizioni assunte dalla dottrina circa la natura giuridica e l'efficacia dell'intesa P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 49-52.

⁵⁰ Richiama questo *modus operandi* M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta online*, n.2/2023, p. 498, reperibile all'indirizzo giurcost.org/post/MARIO%20BERTOLISSI/22717.

“atti a struttura necessariamente bilaterale”, sicché l’eventuale disaccordo costituisce un ostacolo insormontabile alla conclusione dell’*iter* e impedisce l’assunzione unilaterale della decisione», e “intese deboli” (che) si risolvono nella manifestazione di un parere favorevole da parte delle Regioni che, se mancante o negativo, non impedisce l’ulteriore corso del procedimento, essendo sempre surrogabili da un atto unilaterale dello Stato»⁵¹.

Dovendosi, peraltro, escludere che le “intese deboli” siano comparabili con quelle previste dal terzo comma dell’art.116 Cost., poiché «mentre le prime sono atti interni di procedimenti essenzialmente di natura amministrativa, l’intesa prevista dall’art. 116, co. 3, Cost. è parte di un procedimento di formazione di una legge, avente una natura peculiare, stante l’efficacia rinforzata delle relative disposizioni»⁵².

In dottrina peraltro il modello procedimentale di cui all’art. 116, comma 3 Cost. è stato accostato altresì a quello della autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che, «a una prima valutazione, sarebbe parso maggiormente coerente a regolare il recepimento di accordi di cui sono parti enti territoriali (intesi come livelli ordinamentali, per altro tra loro pariordinati alla luce della formulazione dell’art. 114 Cost., come novellato nel 2001)», interpretato quale modello «della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi»⁵³.

Accostamento che tuttavia ha suscitato non poche perplessità, osservandosi «che i trattati o gli accordi internazionali presuppongono l’eterogeneità dei soggetti parte del rapporto: a questo fine rilevano le relazioni tra Stati sovrani o tra enti interni alla struttura statale ma sempre con altri soggetti della comunità internazionale» e dunque una oggettiva separazione tra la fase pattizia, «trattandosi di un’azione sul piano esterno, da inquadrarsi all’interno del diritto internazionale e, in particolare all’interno della Convenzione di Vienna del 1969 anche in relazione ai profili di responsabilità degli Stati derivanti dall’adesione a un accordo internazionale»⁵⁴, e la fase parlamentare di diritto interno, laddove assai diversamente l’intesa tra lo Stato e la Regione sarebbe «un accordo interno di diritto costituzionale»⁵⁵, «interamente confinato all’interno del quadro costituzionale italiano»⁵⁶, con la conseguenza che un’eventuale limitazione dell’intervento parlamentare alla mera approvazione o meno dell’intesa, non troverebbe alcun giustificato parallelo nella correlativa limitazione dell’intervento parlamentare alla mera ratifica o meno di un trattato.

Muovendo da un diverso punto di vista si è notata una strettissima affinità fra il rapporto che sussisteva, ai sensi del previgente art. 123 Cost., fra la delibera regionale dello Statuto e la successiva legge parlamentare di approvazione⁵⁷.

⁵¹ Sul punto, per tutti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 158-159 e la dottrina e la giurisprudenza costituzionale ivi citata.

⁵² In questo senso ancora ID., op. ult. cit., p. 159

⁵³ G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, p. 10.

⁵⁴ ID., op. ult. cit., p. 12.

⁵⁵ Per questa osservazione, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 159-160.

⁵⁶ G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale*, cit., 12.

⁵⁷ Il secondo comma del previgente art. 123 Cost. recitava: «Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica».

Disposizione che implicava necessariamente che il testo deliberato dal Consiglio regionale fosse identico a quello approvato con la legge statale e dunque che il testo trasmesso al Parlamento non fosse emendabile, salvo iniziare nuovamente la procedura in caso di modifiche o di mancata approvazione. Necessaria coincidenza fra i due testi che nella prassi venne ottenuta trasmettendosi alle Camere le bozze di Statuto, al fine di ottenere un testo concordato da sottoporre dapprima alla deliberazione del Consiglio regionale e poi all'approvazione del Parlamento.

Il problema della non emendabilità della delibera statutaria veniva dunque risolto attraverso una procedura informale di negoziazione che sfociava in un testo concordato del tutto assimilabile a quello di una intesa che doveva poi essere sottoposto al *placet* della Regione, a mezzo della delibera del Consiglio regionale e successivamente immesso nell'ordinamento attraverso la legge del Parlamento. Tanto che le vecchie leggi di approvazione degli Statuti si componevano di un solo articolo di approvazione dello Statuto che veniva allegato alla legge, divenendone parte integrante.

Schema agevolmente sovrapponibile a quello dell'art. 116, comma 3, Cost., essendosi sostituita alla negoziazione informale, una negoziazione formale, ossia l'intesa, in cui il fondamento e la giustificazione della sua sostanziale inemendabilità riposano sulla natura previamente concordata dell'atto da approvare dalle Camere a maggioranza assoluta. Fulcro e presupposto di questo schema è tuttavia il centrare la negoziazione fra Stato e Regione sull'intervento determinante o, quantomeno, significativo del Parlamento, ossia del soggetto che è chiamato ad immettere nell'ordinamento il contenuto dell'intesa, conformemente al testo concordato, attraverso una legge, composta da un solo articolo che approva l'intesa.

Né di ostacolo a questa interpretazione può essere il tenore letterale del comma 3 dell'art. 116 Cost., laddove prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ... con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, ... approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione», poiché quel “sulla base”, se è vero che non è equivalente a “in conformità”, non è di per sé sufficiente a conferire all'intesa il carattere di mero atto endoprocedimentale preparatorio, in quanto è evidente che la norma intende che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attribuite con la legge siano proprio quelle definite con l'intesa, sicché nulla osta a che la legge statale si configuri come legge di mera approvazione dell'intesa, come avveniva per i vecchi Statuti regionali.

Tuttavia la prevalente dottrina e specialmente la “politica” si sono orientate a ritenere che lo schema procedurale di cui all'art. 116 Cost. richiami o ricalchi quello dell'art. 8 della Costituzione che, come noto, prevede che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano «regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze». Tesi che troverebbe un conforto testuale nell'uso della formula “sulla base di intesa/intese”, usata nelle due disposizioni.

Anche se, come accennato all'inizio, fra le due formulazioni testuali vi è una differenza importantissima, ossia la previsione dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti, che è incomprensibile se riferita al calcolo di cui all'art. 8 Cost., ove si consideri che già la previa

intesa è di per sé sufficiente a rendere inabrogabile o immodificabile la legge, se non attraverso una successiva legge previa intesa.

Inoltre l'assimilazione fra questi due schemi procedurali sarebbe dimostrata sia dal fatto che tanto nell'art. 8 Cost., quanto nell'art. 116 Cost. l'intesa avrebbe la natura di "atto interno del procedimento legislativo"⁵⁸ sia ancora dal fatto che in ambedue i casi l'intesa sarebbe riconducibile ad un atto bilaterale di tipo negoziale.

Interpretazione che ha trovato nella "politica" la sua più compiuta espressione al punto che gli accordi preliminari intercorsi nel 2018 fra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna stabilivano espressamente che «l'approvazione da parte delle Camere dell'intesa, che sarà sottoscritta ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma»⁵⁹.

Accedendo a questa interpretazione «la legge rinforzata sarebbe limitata nella competenza rispetto all'intesa previamente stipulata tra Governo e Regione interessata, di cui potrebbe solo "prendere atto", approvandola o meno. L'intesa pertanto dovrebbe essere annessa al progetto di legge come allegato inemendabile in quanto da essa discenderebbe l'attribuzione di forme differenziate di autonomia»⁶⁰, in sostanza si tratterebbe di «una "legge involucro", la cui competenza sarebbe limitata all'approvazione delle intese stipulate tra Stato-Governo e Regioni»⁶¹. Come già avvenuto per le leggi "approvative" delle intese con le confessioni acattoliche gli articoli della legge si dovrebbero limitare a replicare gli articoli dell'intesa che in ogni caso andrebbe allegata alla legge stessa.

Sebbene si debba avvertire che per le leggi previa intesa adottate per definire i rapporti con le confessioni acattoliche la prassi non è andata nel senso di un così rigido "prendere o lasciare",

⁵⁸ Sono noti i tentativi fatti dalla dottrina per sostenere che le intese con le confessioni acattoliche possano configurarsi come atti di diritto esterno ovvero come accordi bilaterali esterni all'ordinamento dello Stato, ma questi tentativi hanno sempre incontrato un ostacolo insormontabile nell'analisi comparativa degli art. 7 e 8 Cost., dai quali si ricava che mentre il Concordato può qualificarsi come atto di diritto esterno, conseguente al proclamato carattere originario e sovrano dell'ordinamento della Chiesa cattolica, la stessa cosa non può affermarsi per le confessioni acattoliche. Se infatti anche queste ultime fossero state concepite dalla Costituzione come enti originari, i loro rapporti con lo Stato avrebbero dovuto essere «regolati direttamente dalle intese e la legge avrebbe dovuto limitarsi a darvi esecuzione». In questo senso, tra i tanti, M. MAZZIOTTI DI CELSO - G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2007, 4^a ed., p. 179. Per la dottrina meno recente si veda la lucida elaborazione della differenza fra Concordato e intese in P. A. D'AVACK, (voce) *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, vol. VIII.

⁵⁹ Si veda l'ultimo punto delle premesse, uguale in ciascuno dei tre accordi preliminari, contenuto a p. 5 degli accordi con le Regioni Emilia-Romagna e Lombardia e a p. 6 dell'accordo con la Regione Veneto.

⁶⁰ P. ROSSI, *Il regionalismo differenziato*, Padova, 2020, p. 51, reperibile all'indirizzo internet dell'Università di Trento http://www.liatn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=19:liaebooks&catid=2:uncategorised&Itemid=144.

⁶¹ Così R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, p. 4. Nello stesso senso si vedano N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, 2001, p. 57; e M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, § 4.1; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., 321-322.

ammettendosi la possibilità di emendamenti diretti a modificare «parti che non siano tali da incidere sui contenuti dell'intesa» ovvero riguardanti il versante “interno” del recepimento dell'intesa, quali la copertura finanziaria, o la data di entrata in vigore delle leggi stesse⁶², ma comunque mai diretti ad incidere sui contenuti dell'intesa, rimanendo ben fermo il principio che «la eventuale reiezione anche di un solo articolo determinerebbe l'ulteriore improcedibilità del disegno di legge e la conseguente necessità di una rinegoziazione dell'intesa»⁶³.

Si tratta di quella che è stata definita teoria della c.d. emendabilità limitata⁶⁴. In sostanza la legge regolatrice dei rapporti con le confessioni acattoliche sarebbe una legge formalmente emendabile, quindi solo nominalmente di approvazione, ma il cui contenuto essenziale sarebbe predeterminato da una negoziazione politica, cristallizzata nell'intesa, il cui recepimento sarebbe presupposto indefettibile della legge, tanto che «l'approvazione di proposte emendative contrarie ai principi cardine dell'intesa renderebbero necessaria la sua rinegoziazione, ed il conseguente azzeramento dell'iter del progetto di legge»⁶⁵.

Con la conseguenza che anche per le “leggi di approvazione delle intese” ex art. 116, comma 3 Cost., il Parlamento sarebbe «non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento ma (di) riaprire i negoziati tra lo Stato e la Regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare»⁶⁶.

Tesi che peraltro è l'unica compatibile con il potere presidenziale di rinvio delle leggi. Infatti ove il Presidente della Repubblica ritenesse di rinviare la legge ex art. 116 Cost., per motivi di legittimità (o anche di merito), ove il Parlamento non potesse emendare la legge, ne riuscirebbe del tutto vanificato il predetto potere presidenziale di rinvio, perché il Parlamento si troverebbe

⁶² Per i citati casi si vedano rispettivamente l'ammissione dell'emendamento 34.1 della Commissione relativo all'A.C. 1849 riguardante l'intesa con la Chiesa evangelica luterana in Italia (v. A.C., XII leg., res. sten. 11 maggio 1995, p. 10563); l'articolo aggiuntivo 4.01 e l'emendamento 3.1, rispettivamente riferiti agli AA.CC. 2738 (Comunità israelitiche italiane) e 2747 (Chiese avventiste del 7° giorno) in A.C., XIII leg., I Commissione, res. somm. 11 dicembre 1996, p. 40 s.; ancora l'emendamento 26.100 approvato nel corso dell'iter dell'A.S. 2235, XVI leg. (Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai). Per queste informazioni e per ulteriori elementi in merito a questa problematica cfr.: A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4547.

⁶³ G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale*, cit., pp. 14-15.

⁶⁴ A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese*, cit., 4535 ss.

⁶⁵ G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale*, cit., p. 14.

⁶⁶ Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 165, per il quale questa conseguenza originerebbe da una interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. quale disposizione che «configura un procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sarebbero costitutivi della legge di autonomia negoziata, da cui deriverebbe che la corrispondenza tra i due atti avrebbe solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva». Interpretazione che si discosterebbe nettamente da quella diversa «prospettiva tesa a valorizzare la piena autonomia dell'intesa, quale atto perfetto e efficace, anche normativamente efficace, da cui deriverebbe che il parlamento dovrebbe attenersi formalmente e sostanzialmente ai contenuti dell'atto bilaterale: ... prendere o lasciare, *tertium non datur*». Nello stesso senso D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, p. 344, reperibile all'indirizzo www.rivistaaic.it.

nella condizione o di respingere o di riapprovare la legge nello stesso testo, a prescindere dai rilievi presidenziali. Laddove l'approvazione con emendamenti costringerebbe le Parti a tener conto delle valutazioni presidenziali a riprendere le trattative per una modifica dell'intesa, così conservandosi al Capo dello Stato il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale che la Costituzione gli assegna. Né è ipotizzabile che il potere presidenziale di rinvio non operi per le leggi ex art. 116 Cost., perché una tale opinione non ha fondamento né nella lettera, né nello spirito dell'art. 74 Cost., né è in alcun modo desumibile dal medesimo terzo comma dell'art. 116 Cost., anzi non rinvenendosi ragioni sistematiche idonee ad escludere l'esercizio di una siffatta attribuzione presidenziale⁶⁷.

In dottrina tuttavia non è mancato chi ha criticato l'assimilazione della procedura ex art. 116, comma 3 Cost. a quella dell'art. 8, osservando che «le prime riguardano i rapporti tra Stato e Regioni, cui si compone la Repubblica italiana, le seconde i rapporti con confessioni religiose, che, al pari dei patti con la Chiesa cattolica di cui all'articolo 7, sono espressione di ordinamenti separati e autonomi, con conseguente inemendabilità delle leggi di ratifica delle intese con le confessioni religiose. In fondo alla stessa stregua dell'autorizzazione con legge della ratifica dei trattati internazionali ex articolo 80». Mentre nel caso «del trasferimento delle funzioni e delle materie di cui al 116, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie», essendo nel «campo della definizione della forma di stato, dei rapporti tra cittadini e istituzioni, venendo coinvolti appieno le garanzie dei diritti e le modalità di esercizio dei poteri», si deve postulare il «coinvolgimento pieno e diretto della rappresentanza nazionale e dell'organo della sovranità dell'intero popolo italiano (e non solo quello dei territori interessati) appare necessario»⁶⁸.

Più ampiamente – a prescindere dalla configurabilità, del tutto opinabile, delle intese con le confessioni acattoliche come atti di diritto esterno, alla stessa stregua dei Patti lateranensi e dei trattati internazionali – si è evidenziato che l'aver individuato per le intese ex art. 116, comma 3 Cost. «il modello delle intese ex art. 8 Cost., colloca – in maniera per qualche verso anomala – l'attivazione del regionalismo differenziato nel prisma procedurale della protezione delle minoranze, piuttosto che in quello della definizione di rapporti negoziali intersoggettivi (benché comunque ricompresi all'interno della Repubblica complessivamente intesa, se non anche dello stesso Stato-ordinamento)»⁶⁹.

Difatti «riguardo l'approvazione delle intese di cui di cui all'art. 116, comma 3, Cost. il richiamo all'art. 8 Cost. risulta «del tutto ingiustificato, sul piano giuridico prima ancora che su quello politico». E questo per due ragioni. In primo luogo, perché «totalmente differente è l'ambito di applicazione dell'intesa». Nell'un caso l'intesa interviene «tra soggetti ... il cui

⁶⁷ In senso conforme, ad esempio, D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, in *federalismi.it*, n. 13/2022, p. 79. Sull'ammissibilità del potere di rinvio per le leggi ex art. 116, comma 3 Cost., A. I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta Online*, n. 1/2021, pp. 306-307, e anche G. LAURI, M. MALVICINI, *Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, pp. 267 ss.

⁶⁸ Così G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione - Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 30 maggio 2023 sui disegni di Legge nn. 615 e conn.* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 30 maggio 2023, p. 4; A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, cit., p. 2 ss.

⁶⁹ G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 11.

accordo non intacca in alcun modo né le prerogative parlamentari né quelle “ordinamentali” che, invece, ben vengono chiamate in causa nelle intese tra Stato e Regioni». Secondariamente perché radicalmente diversi sono i soggetti interessati all’intesa da un lato le Confessioni acattoliche, la cui esistenza è ricollegabile all’esercizio del fondamentale diritto di libertà religiosa, in linea di principio prive di soggettività pubblicistica, se non nei limiti in cui i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge, dall’altro lo Stato e le Regioni, «ai sensi dell’art. 114 Cost., componenti essenziali della Repubblica», tra loro «indissolubilmente interdipendenti», rispetto ai quali l’intesa non «si limiterà a disciplinarne i rapporti, bensì si spingerà a modificare tanto le prerogative del Parlamento quanto il funzionamento dello Stato nel suo complesso». Radicale diversità che «varrebbe, già di per sé, a negare la natura meramente “ratificatoria” (*rectius*: recettizia) dell’intervento parlamentare sulla legge di cui all’art. 116, comma 3, Cost., con la conseguenza che l’emendabilità dei contenuti di quest’ultima da parte del Parlamento» sarebbe da ritenere «non solo consentita, ma anche fortemente auspicabile»⁷⁰.

Per vero, in dottrina il problema della emendabilità o inemendabilità dell’intesa ovvero della maggior o minor discrezionalità del Parlamento nel modificare l’intesa è stato correttamente posto in strettissima correlazione con la delicata questione della natura giuridica dell’intesa.

In merito tra gli interpreti si riscontrano diversi orientamenti. Per un primo indirizzo l’intesa avrebbe una natura eminentemente preparatoria, ammettendosi una maggiore discrezionalità del Parlamento all’atto di deliberare la legge⁷¹.

Altra dottrina ha inquadrato il momento pattizio come un vero e proprio presupposto sostanziale dell’atto legislativo⁷², per alcuni, come notato sopra, presupposto esterno al successivo procedimento legislativo⁷³, per altri «quale atto perfetto e efficace, anche normativamente efficace, da cui deriverebbe che il Parlamento dovrebbe attenersi formalmente e sostanzialmente ai contenuti dell’atto bilaterale: ... prendere o lasciare, *tertium non datur*»⁷⁴, ragione per la quale «la legge parlamentare sarebbe di sola approvazione, e quindi *potrebbe* solo approvare il provvedimento, sul quale si è formato il consenso dei rappresentanti [...] oppure respingerlo, ma non potrebbe né emendarlo, né apporre condizioni»⁷⁵.

⁷⁰ A. VERNATA, *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, cit., pp. 5-7.

⁷¹ N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Bari 1990, p. 179; B. RANDAZZO, *La legge “sulla base” di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di) *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino 2001, pp. 897 ss.

⁷² F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 1999, p. 129; S. LABRIOLA, *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, in S. TRAVERSA (a cura di) *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Napoli, 2006, pp. 216 ss. Diffusamente per le diverse opinioni in materia G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese e accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, a cura della Camera dei deputati, Roma 1987, vol. II, p.3 ss.

⁷³ Si veda, ad esempio, G. CASUSCELLI, *Concordato, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, pp. 247 ss., il quale, ricollegando all’intesa il principio dello *stare pactis*, deriva dallo stesso «un limite, costituzionalmente garantito, al potere legislativo che potrà soltanto approvare o respingere il progetto di legge governativo per l’esecuzione dell’intesa raggiunta, ma non modificarlo o amputarlo di qualche sua parte», salvo ammettere una forma di eccesso di potere da parte del potere legislativo ordinario sindacabile dalla Corte costituzionale.

⁷⁴ La citazione è presa da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 165, che tuttavia non aderisce a questa impostazione.

⁷⁵ S. LABRIOLA, *Il Governo nella produzione delle norme primarie*, cit., p. 270.

Mentre altri autori hanno proposto una interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. quale disposizione che «configura un procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sarebbero costitutivi della legge di autonomia negoziata, da cui deriverebbe che la corrispondenza tra i due atti *avrebbe* solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva»⁷⁶.

Senza necessità di prendere posizione su questa questione si può nondimeno osservare che tutti coloro che hanno ammesso che la natura giuridica dell'intesa non vincolerebbe i contenuti giuridici della successiva legge parlamentare, lo hanno fatto con l'esclusiva finalità di recuperare un ruolo se non determinante, quantomeno rilevante del Parlamento, del tutto marginalizzato nella prassi relativa alla deliberazione delle leggi regolatrici dei rapporti con le Confessioni acattoliche⁷⁷. Evenienza che ora ricorrerebbe anche nel caso delle intese ex art. 116, comma 3 Cost.

E tuttavia, a prescindere dalla natura giuridica dell'intesa, si fa fatica a scappare dalla seguente alternativa dilemmatica: o vi deve essere sostanziale corrispondenza fra i contenuti dell'intesa e quelli della legge e allora la legge non potrà che avere funzione ratificatoria o approvativa; oppure questa corrispondenza non è necessaria, ma allora la legge del Parlamento sarà legittimata a disciplinare unilateralmente la materia oggetto dell'intesa, degradando quest'ultima ad una sorta di parere.

Opzione quest'ultima assai poco convincente, visto che il rinvio all'intesa sembra quantomeno contenere un implicito richiamo al principio di affidamento che sembra escludere una decisione unilaterale dello Stato.

Unica strada per sfuggire a questa radicale alternativa è quella della cosiddetta emendabilità limitata, peraltro già seguita, come ricordato, per alcune intese con le Confessioni acattoliche, che ammette tanto emendamenti non diretti ad alterare il contenuto essenziale dell'intesa, visto che la locuzione «sulla base di intesa» ammette un «vincolo di conformità che potrebbe non essere integrale quanto piuttosto sostanziale»⁷⁸, quanto che, di fronte all'approvazione di emendamenti difformi dal contenuto dell'intesa, si imponga l'apertura di una nuova fase di negoziazione per giungere ad una nuova intesa.

Ragione per la quale alcuni in dottrina, come detto più sopra, hanno ritenuto che, rispetto alle intese ex art. 116 Cost., la procedura da seguire avrebbe dovuto ricalcare quella di approvazione dei vecchi Statuti regionali, coinvolgendo direttamente il Parlamento nella determinazione dei contenuti dell'accordo.

Ma se la dottrina, peraltro a ragione con riguardo alla prassi seguita per dare attuazione all'art. 8, ha molto enfatizzato la questione della natura giuridica dell'intesa e del rapporto tra questa e la legge del Parlamento, meno si è curata di scandagliare il problema della delimitazione

⁷⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 165.

⁷⁷ Si consideri che nell'esperienza italiana ricorrono casi di reiezione o, il che è lo stesso, di mancata approvazione delle intese, anche proprio a cagione della mancata parlamentarizzazione dei relativi negoziati, come quelli che concernono le intese stipulate dal Governo D'Alema con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista italiana. In proposito cfr.: G. Long, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, pp. 401 ss.

⁷⁸ C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, Bologna, 1988, pp. 153 ss.

dei contenuti di quest'ultima (e correlativamente dei contenuti dell'intesa), visto che la legge, tanto quella ex art. 8, quanto quella ex art 116, comma 3, appare come una fonte a competenza riservata che, come tale, non può eccedere l'ambito materiale che per Costituzione ne costituisce l'oggetto: nel primo caso identificabile con la disciplina dei rapporti fra lo Stato e le Confessioni religiose diverse dalla Cattolica; nel secondo caso con l'attribuzione alle Regioni "altre" rispetto a quelle speciali di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Infatti solo in senso atecnico si può ritenere che oggetto della legge parlamentare di cui agli artt. 8 e 116, comma 3 Cost. sia l'approvazione dell'intesa, perché il tenore letterale delle predette disposizioni («I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge ...»; «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato...») non lascia dubbi su quale sia il reale ambito materiale rispetto al quale le predette disposizioni contengono una riserva di competenza.

La qual cosa è ancor più evidente per la legge di cui all'art.116 Cost., per la quale, proprio perché ha ad oggetto una modifica, in deroga alla Costituzione, della ripartizione delle competenze fra lo Stato e la Regione interessata, se non viene stabilito l'utilizzo di una legge di revisione costituzionale, viene nondimeno richiesta l'approvazione a maggioranza assoluta (trovando così spiegazione la rilevata differenza apparentemente incomprensibile rispetto al calco di cui all'art. 8 Cost.).

Questo significa che la disciplina legislativa tanto della procedura per giungere all'intesa, quanto delle condizioni, della forma, della durata, della modifica, dell'efficacia, etc., in una parola dell'operatività dell'intesa, quale atto di diritto pubblico e costituzionale, è materia che esula totalmente dai contenuti dell'intesa ed è fuori dalla riserva di competenza assegnata dalla Costituzione alle leggi rinforzate di cui agli artt. 8 e 116 Cost., che riguarda *stricto iuris* esclusivamente la disciplina dei rapporti (sostanziali) fra lo Stato e le Confessioni acattoliche e l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie.

Certo in assenza di una disciplina generale dell'intesa e sull'intesa, si pone un problema di autoqualificazione e di autodeterminazione della cornice giuridica in cui deve essere situata, che può o non essere risolto, come è avvenuto per le intese con le Confessioni acattoliche, connotate da una marcata eterogeneità, o essere risolto dilatando (in modo anomalo) i confini dell'intesa e correlativamente della legge che ne recepisce i contenuti, ma ove il Parlamento intervenga in via generale con legge ordinaria su tutta questa materia, la stessa appare definitivamente sottratta alla negoziazione politica delle intese i cui contenuti devono rientrare nell'oggetto espressamente individuato dalla Costituzione, come sopra evidenziato, per il quale sussiste in modo pieno la prevista riserva legislativa di competenza. Con la conseguenza che ove tali ultime leggi, deliberate sulla base delle intese, dovessero contenere norme sul procedimento di formazione dell'intesa ovvero sulla disciplina giuridica della cornice giuridica concernente l'operatività dell'intesa stessa sarebbero per questa parte incostituzionali perché eccederebbero la sfera di competenza loro riservata dalla Costituzione.

In altre parole, l'evidente esorbitanza della disciplina sulla formazione e sull'operatività dell'intesa dalla competenza che la Costituzione assegna alle leggi rinforzate di cui agli art. 8 e 116, comma 3, consente di affermare da un lato che il Parlamento, nell'esercizio della potestà legislativa statale, è pienamente legittimato a legiferare su tale disciplina con legge ordinaria,

dall'altro che, ove tale legge ordinaria intervenga, rimane esclusa qualsiasi funzione surrogatoria delle leggi di cui agli artt. 8 e 116, comma 3 Cost., che anzi violeranno la Costituzione ove eccedano la competenza loro riservata.

Con l'ulteriore conseguenza che la legge ordinaria potrà fungere da parametro (seppur indiretto) nel giudizio di legittimità costituzionale, dovendosi però distinguere due diverse situazioni, ossia il caso in cui la legge rinforzata sia meramente ripetitiva o ricognitiva delle disposizioni della legge ordinaria, evenienza in cui la questione di legittimità costituzionale, pur non essendo manifestamente infondata, sarebbe in ogni caso irrilevante, e il caso in cui la legge rinforzata disponga in contrasto o difformemente dalla legge ordinaria sulla formazione e sull'operatività dell'intesa, evenienza in cui la legge ordinaria fungerà realmente da parametro, seppur indiretto, per verificare se la legge rinforzata abbia ecceduto rispetto alla sua sfera di competenza riservata.

Osservazioni quelle appena svolte che sono divenute attuali proprio in virtù dell'approvazione della legge quadro oggetto del presente lavoro, dovendosi spostare il *focus* dal rapporto fra intesa e legge da adottare sulla sua base, a quello, a carattere trilaterale, fra legge quadro-intesa-legge da adottare sulla base dell'intesa, quest'ultima quale fonte a competenza riservata che, in quanto tale, può esorbitare dalla sua sfera di competenza, ma pure essere lesa dalle disposizioni della legge quadro ove queste invadano la sua sfera di competenza riservata.

Con la conseguenza che eventuali disposizioni della legge quadro che dovessero direttamente concernere l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbero ritenersi incostituzionali, salvo che vengano recepite nell'intesa e conseguentemente siano immesse nell'ordinamento giuridico dalla legge adottata sulla base della stessa intesa. Laddove le disposizioni della legge quadro disciplinanti la formazione e l'operatività dell'intesa non potrebbero essere derogate o abrogate (né dall'intesa né) dalle disposizioni della legge previa intesa, perché queste ultime, ove ciò facessero, sarebbero incostituzionali per incompetenza.

Interpretazione difficilmente contestabile, anche a ritenere che l'intesa non sia un atto meramente politico, ma determini specifici effetti giuridici, perché, a tutto voler concedere, è tuttavia indubbio che sia la legge del Parlamento a trasformare l'intesa «da accordo Stato-Regione in una fonte normativa dell'intero ordinamento»⁷⁹ o, più esattamente, ad immettere nell'ordinamento *sub specie* di norme giuridiche dei contenuti che fino alla deliberazione della legge stessa non hanno giuridica rilevanza per l'ordinamento giuridico italiano, esattamente come l'articolato di un progetto di legge mai tramutato in legge. Ovviamente a prescindere dal diverso problema della necessaria corrispondenza fra i contenuti dell'intesa e quello delle norme immesse nell'ordinamento dalla legge del Parlamento, tuttavia dovendosi in merito rilevare che, anche con riguardo a questo profilo, l'intesa diviene giuridicamente rilevante solo dopo che è intervenuta la legge del Parlamento. Se l'intesa viene respinta non si pone alcun problema di corrispondenza fra i contenuti dell'intesa e quelli della legge.

⁷⁹ N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, cit., p. 57.

A conclusione di queste osservazioni rimane da dire qualcosa sul contenuto delle disposizioni della legge quadro in relazione alla sfera di competenza riservata che la Costituzione assegna alla legge che attribuisce forme e condizioni particolari di autonomia.

Come si vedrà, esaminando nel dettaglio le singole disposizioni della legge quadro, ve ne sono alcune che non riguardano direttamente la formazione e l'operatività dell'intesa e neppure la specifica attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, sebbene siano strettamente connesse al percorso e agli effetti dell'attribuzione dell'autonomia differenziata.

Così è, ad esempio, per l'art.3, sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che contiene norme che riguardano essenzialmente l'esercizio della correlativa competenza legislativa esclusiva dello Stato; o per l'art. 6, comma 2 che è relativo all'esercizio della competenza legislativa dello Stato in materia le funzioni fondamentali degli enti locali; o per l'art. 7, comma 5, che stabilisce che le disposizioni statali successive alle intese debbano conformarsi ai contenuti delle intese stesse (lett. g) ordinamento dello Stato), o l'art. 8, comma 3, che riguarda l'obbligo per la Corte dei Conti di relazionare il Parlamento sulla congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica (lett. f) organi dello Stato), o anche per l'art. 9 concernente la clausola d'invarianza finanziaria, il generale rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio per il finanziamento dei LEP, la garanzia dell'invarianza finanziaria per le Regioni che non richiedono l'autonomia differenziata e il concorso di tutte le Regioni al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (lett. e) sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie); così è ancora sia per l'art. 10 che riguarda, a vantaggio di tutte le Regioni, l'adozione delle misure perequative finalizzate a garantire il rispetto dell'art. 119 Cost. e l'unità nazionale (ancora lett. e) perequazione delle risorse finanziarie), sia per l'art. 11, commi 2 e 3, sull'applicabilità della legge anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e sull'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione che (deve presumersi) nei confronti di tutte le Regioni.

Altre disposizioni sono invece pertinenti proprio alla formazione e all'operatività dell'intesa, quali l'art. 2 sul processo di negoziazione dell'intesa (lett. f) organi dello Stato), l'art. 7, commi 1, 2, 3 e 4 sulla durata, modifica, cessazione di efficacia dell'intesa e sul monitoraggio dei LEP (lett. g) ordinamento dello Stato)⁸⁰ e pure l'art. 11, comma 1, sulla conservazione degli atti d'iniziativa già presentati. Si tratta di disposizioni che, ad avviso di chi scrive, non sono derogabili dalla legge previa intesa perché esulano dall'ambito di competenza riservata assegnata alla stessa.

⁸⁰ *Contra* A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato"*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 1/2023, p. 66, secondo cui nella legge di attuazione non dovrebbero esserci «norme che tendono a vincolare il contenuto delle future intese (si pensi alla durata, alla "cessazione della efficacia", etc.) che, appunto, sono il presupposto della legge *ad hoc* con la quale il Parlamento riconosce l'ulteriore autonomia». Avverso questa impostazione sta la considerazione che la disciplina dei "presupposti", meglio, la disciplina dell'operatività dell'intesa esula dall'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia che costituisce l'esclusivo oggetto della competenza riservata alle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Delicati problemi suscitano invece le disposizioni di cui agli articoli 5, sulle modalità di finanziamento delle funzioni e sull'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; 8, commi 1 e 2, sulla valutazione degli oneri finanziari derivanti dal trasferimento delle funzioni e sull'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni.

Queste disposizioni infatti se da un lato riguardano l'operatività delle intese, dall'altro, però, concernono in via immediata e diretta l'attribuzione e l'esercizio delle nuove forme di autonomia, invadendo l'ambito competenziale della legge di cui all'art. 116 Cost. Questo comporta che, anche ad ammettere che non siano incostituzionali perché investono l'operatività dell'intesa, nondimeno possono essere derogate dalle leggi che attribuiscono le ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Mentre le disposizioni di cui agli articoli 4 sul trasferimento delle funzioni e 6, comma 1 sull'obbligo delle Regioni di ritrasferire agli enti territoriali minori le funzioni amministrative per le quali non sussiste la necessità di assicurarne l'esercizio unitario a livello regionale, sono sostanzialmente incostituzionali, perché incidono direttamente sull'attribuzione delle funzioni che inverano le ulteriori forme di autonomia, Disposizioni che quindi possono essere derogate ovvero devono essere recepite dalla legge rinforzata per superare il vizio di costituzionalità.

Salvo ammettere, per alcune di esse che sono mera attuazione di principi costituzionali, che la loro deroga, ove la legge previa intesa disponga diversamente, comporterebbe in realtà una diretta violazione della Costituzione. Ipotesi che potrebbe ricorrere con riferimento all'art. 6 comma 1 che stabilisce che «le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Disposizione che è di stretta applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., sì che il disporre diversamente da parte della legge previa intesa, ove fosse in contrasto con il predetto principio di sussidiarietà, costituirebbe violazione diretta della Costituzione.

3. Posizione ed efficacia della legge n. 86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione

Prima di affrontare la disamina della legge di attuazione dell'art. 116 Cost. si pone un problema preliminare che è quello di definire il rapporto da un lato fra tale legge e l'art 116, comma 3 Cost. e dall'altro fra la stessa e le leggi previa intesa stabilite dalla predetta disposizione costituzionale, adottate a maggioranza assoluta dalle due Camere.

In relazione al primo aspetto si è accennato in precedenza che la dottrina si è divisa: da alcuni sostenendosi che detta legge non fosse necessaria, da altri invece che lo fosse, dalla più parte degli autori che non fosse necessaria, ma opportuna.

Sulle argomentazioni di quella dottrina che ha ritenuto tale disposizione autoapplicativa si è già detto. Approfondendo invece la posizione di quanti hanno ritenuto una legge siffatta necessaria giova rilevare che tale orientamento è stato fondato non soltanto sulla evidente laconicità e/o lacunosità del disposto dell'art. 116, comma 3 Cost., visto che «sono tanti e tali le questioni problematiche – come è dimostrato dalla pressoché unanime letteratura costituzionalista che ha rilevato le carenze» di detta disposizione – «che non si vede come si possano sciogliere i maggiori nodi interpretativi senza una legge di attuazione», ma anche su «una ragione di sistema: in un ordinamento fondato sul principio di legalità, in cui ogni atto dei pubblici poteri deve trovare il proprio fondamento in una previa disposizione di legge, non si può ammettere che un'attività di questo rilievo per la vita della collettività nazionale non sia dettagliatamente disciplinata nella sua procedura e non siano chiaramente individuate le sfere di competenza e le specifiche attribuzioni»⁸¹.

Più ampiamente si è rilevato che una “legge quadro” sull'autonomia differenziata sarebbe necessaria per «elaborare un quadro normativo che ... consenta di delineare in modo complessivo l'assetto regolatorio che è indispensabile affinché l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. avvenga in modo ordinato, omogeneo ed efficiente», risultando «l'intervento del Parlamento, tanto più costituzionalmente doveroso – e dunque non soltanto opportuno – proprio in quanto sia rivolto a specificare prescrittivamente, mediante la legge e cioè la fonte normativa primaria per eccellenza del nostro ordinamento, le forme, le modalità, le condizioni e i limiti entro i quali dare attuazione dell'autonomia differenziata. E ciò tanto più vale in quanto quest'ultima si presenta come un principio costituzionale di nuovo conio, rispetto al quale, cioè, non sussistono né regole legislative previgenti, né prassi applicative cui appellarsi, neppure in via analogica, fatto salvo considerare, con tutte le inevitabili difficoltà comparative, quella peculiare esperienza del nostro regionalismo asimmetrico che è offerta dalle Regioni a statuto speciale»⁸².

Per questo, «come tutte le riforme legislative “materialmente costituzionali” a Costituzione invariata, anche quella per l'attuazione dell'autonomia differenziata *necessiterebbe*, quindi, non solo di un processo attuativo coerente con le finalità perseguite ... al fine di scongiurare situazioni di incertezza ed instabilità che l'ordinamento giuridico faticerebbe a tollerare», ma anche imporrebbe «un intervento concreto in ambito nazionale capace di raccordare le diverse realtà territoriali e che tenga conto, inoltre, dell'attuale sistema di internazionalizzazione dell'economia e di integrazione europea». L'approvazione di una legge attuativa di quanto previsto dall'articolo 116 comma 3 Cost., dovrebbe, pertanto, essere considerata «un elemento determinante e fondamentale per definire non solo gli aspetti di carattere generale ma anche disciplinare nel merito l'intervento del Parlamento nel processo di differenziazione ritenuto

⁸¹ C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, rispettivamente p. 13 e p.10.

⁸² G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, pp. IX e X.

“costituzionalmente doveroso”», avvalorando la fondamentale esigenza «di predisporre un ruolo preminente al Parlamento»⁸³.

Dalla ritenuta necessarietà la dottrina prevalentemente ha desunto, come principale conseguenza, che senza una legge di attuazione, restasse paralizzata la stessa possibilità di addivenire alle intese e conseguentemente alla differenziazione⁸⁴.

In relazione al secondo aspetto la dottrina quasi totalitaria ha ritenuto che la legge di attuazione, necessaria o opportuna che sia, non ha tuttavia grado per vincolare le successive leggi previa intesa.

In proposito si è infatti osservato che «si tratta di una legge ordinaria che appare vincolante soltanto nel processo di formazione delle intese e nella attuazione della delega legislativa per la determinazione dei LEP. Mentre per il resto appare un insieme di meri autovincoli legislativi posti dal legislatore ordinario con legge ordinaria statale, che in qualsiasi istante potrebbero essere superati da successiva legge ordinaria statale». Salvo che i vincoli contenuti nella legge di attuazione «fossero inseriti nella legge di approvazione dell’intesa ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost., il quale consente a tale legge implicite deroghe ad alcune norme costituzionali»⁸⁵.

Questo perché «l’art. 116, c. 3 Cost. prevede che «l’autonomia ponderata venga disciplinata con una fonte c.d. atipica, cioè caratterizzata da una competenza costituzionalmente riservata e da una forza passiva peculiare: una legge del Parlamento da approvare a maggioranza assoluta, all’esito di una procedura che prevede la previa intesa con la Regione e un’iniziativa legislativa regionale aggravata dalla previa consultazione con gli enti locali»⁸⁶.

In questo senso si è osservato che l’intervento di una legge ordinaria «non può certo pretendere di compromettere il contenuto della fonte atipica “legge-intesa” approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento alla quale la Costituzione assegna una riserva di competenza ben specifica e che, in più, è oggetto di un incontro di volontà tra lo Stato e la Regione interessata», vale a dire «non può compromettere la fonte che la Costituzione ritiene direttamente competente ad attuare le proprie previsioni ossia la legge approvata a maggioranza assoluta sulla base dell’intesa Stato-Regione interessata»⁸⁷.

Difatti «una legge ordinaria non può porre limiti giuridici insuperabili a una successiva legge approvativa ai sensi dell’art. 116.3 di intese non conformi ai limiti prescritti»⁸⁸, dato che

⁸³ A. NAPOLITANO, *L’irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, in *Italian Papers of Federalism*, n 2/2023, rispettivamente pp. 79, 78 e 75-76, per il quale tuttavia «l’approvazione di una legge ordinaria non sarebbe ... in grado di assicurare il rispetto di forma e contenuti da parte della c.d. legge ad autonomia negoziata che, essendo essa stessa legge ordinaria oltretutto rinforzata, sarebbe in grado di intervenire su leggi anteriori di pari rango», dovendo pertanto ritenersi necessario che la legge attuativa di quanto previsto dall’articolo 116 comma 3 Cost. «assuma il rango di legge costituzionale» (p. 76).

⁸⁴ C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell’autonomia differenziata*, cit., p. 13, costituendo detta legge «la condizione necessaria per dare attuazione all’intesa».

⁸⁵ P. BONETTI, *Osservazioni sul ddl sull’autonomia differenziata*, cit., p. 1.

⁸⁶ E. D’ORLANDO, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 8 aprile 2024*, pp. 7-8.

⁸⁷ A. STERPA, *Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del “regionalismo differenziato”*, cit., p. 71.

⁸⁸ M. VILLONE, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 30 maggio 2023*, p. 3.

quest'ultima legge «non sarà impedita a porsi in deroga rispetto alla legge ordinaria di attuazione, in nome del principio della successione delle leggi nel tempo, ed anche in nome del principio di specialità, alimentato e confermato dalla procedura rinforzata prevista». Peraltro essendo da escludere che la legge di attuazione possa «essere qualificata come “norma interposta”, in difetto di una previsione costituzionale»⁸⁹.

In ogni caso radicalmente contestandosi che la legge quadro di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., «essendo legge ordinaria e non ricevendo particolare *status* da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo rango» possa costituire «parametro ... quanto a contenuti»⁹⁰ della successiva legge previa intesa, possa cioè porre «limiti di contenuto ... alle leggi previa intesa di cui all'articolo 116, ultimo comma», «anche a prescindere dalla bizzarria della pretesa che una legge rinforzata sia tenuta al rispetto di una legge ordinaria», al massimo potendo il Parlamento disciplinare con legge esclusivamente «le cadenze del procedimento da seguire ai fini dell'adozione delle leggi previa intesa», disponendo «di competenza esclusiva in materia di organi dello Stato (art. 117, primo comma, lett. f)»⁹¹.

Per questa dottrina tuttavia questa legge non sarebbe «inutile (poiché legge ordinaria inidonea a interferire sui contenuti che dovrà assumere una legge atipica, a competenza riservata, come la legge che attribuisce l'autonomia ponderata *ex art. 116, c. 3 Cost.*)»⁹², avendo viceversa «un'efficacia precettiva: ... per la disciplina dei soggetti istituzionali attivi nei procedimenti volti alla stipula delle intese oltre che, naturalmente, sul piano interpretativo»⁹³, ponendo «una precisa responsabilità politica a carico del Ministro per le autonomie e del Presidente del consiglio che volessero» disattenderla, «procedendo comunque alla trattativa e alla stipula superando i limiti prescritti. Responsabilità che potrebbe farsi valere secondo le usuali regole, e che sarebbe comunque pienamente in vista dell'opinione pubblica e del paese tutto»⁹⁴.

Configurandosi, secondo alcuni autori – sempre sul presupposto che la legge di attuazione non avrebbe «un'efficacia giuridicamente condizionante sul successivo atto politico, cioè l'intesa, né potrebbe incidere sulla legge di differenziazione, dato che quest'ultima sarebbe libera

⁸⁹ D. FLORENZANO, *DDL 615/S congiunto a 62/S e 273/S recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - Contributo - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali del Senato della Repubblica - 5 giugno 2023*, p. 3. In senso conforme A. NAPOLITANO, *L'irrinunciabile funzione del Parlamento per una equilibrata e funzionale attuazione del procedimento di autonomia differenziata*, cit., p. 76.

⁹⁰ S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, n. 29/2022, p. 199, il quale nega che la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. possa costituire parametro anche solo del «procedimento formativo» della legge di approvazione delle intese.

⁹¹ A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116, u.c. Cost.)*, cit., p. 332.

⁹² *Contra* sull'inutilità della legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge quadro” consegnata al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, n. 22/2019, p. 12, per il quale il «progetto attualmente in discussione (n. b. la bozza di ddl Boccia) appare costituzionalmente illegittimo per un'intrinseca irragionevolezza dovuta a ... manifesta inutilità».

⁹³ E. D'ORLANDO, *Memoria*, cit., p. 8.

⁹⁴ M. VILLONE, *Memoria*, cit., p. 3.

dai condizionamenti delle precedenti leggi ordinarie» – come una «convenzione costituzionale atipica, perché approvata con le forme del procedimento legislativo, avendo quindi per lo più una portata politica, un’efficacia «persuasiva», potenzialmente capace di collocare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con i»⁹⁵ principi dettati dalla Costituzione.

Rispetto a questa linea interpretativa largamente prevalente, a conclusioni opposte è giunta viceversa quella dottrina per la quale non sarebbe decisivo l’assunto, sopra richiamato, secondo cui «la legislazione volta a fornire la normativa per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., in quanto priva di esplicita copertura costituzionale, sarebbe sostanzialmente inadatta allo scopo perché priva di forza giuridicamente cogente rispetto alle leggi di approvazione delle intese tra Stato e Regioni ai sensi dello stesso art. 116, comma terzo, Cost.». Infatti «una tale obiezione non soltanto *apparirebbe* contraddetta dall’interpretazione che la Corte costituzionale ha accolto in relazione ad ipotesi assai simili a quella qui in oggetto – come, ad esempio, nel caso emblematico della posizione di indubbia superiorità che è stata assegnata, in base ai principi posti dall’art. 81 Cost., al quadro regolatorio posto dalle leggi di contabilità rispetto alle singole leggi di spesa –, ma appare anche decisamente superabile se si tiene conto della presenza di un fondamentale interesse di rilevanza costituzionale che è riconducibile al principio di unità della Repubblica che è sancito nell’art. 5 della Costituzione». In effetti è di tutta evidenza «che lo scopo della legislazione di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. ... è quello di assicurare che ciascuna legge di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole Regioni sia coerente con un quadro regolatorio vincolante, nello stesso tempo, sia lo Stato che tutte le Regioni, e soprattutto evitando che il decentramento sviluppato mediante l’autonomia differenziata si svolga secondo forme, modalità, condizioni e limiti che siano stabiliti in modo estemporaneo e di volta in volta mutevole, e quindi da discipline atomizzate e del tutto autoreferenziali, e senza riguardo alcuno per un’esigenza unitaria di evidente rilievo costituzionale, quella cioè di garantire l’inserimento razionalmente coordinato e coerente delle singole leggi di approvazione delle intese nel sistema complessivo dei rapporti costituzionalmente definiti tra le istituzioni che compongono la Repubblica»⁹⁶.

A questo aggiungasi che la dottrina contraria più sopra richiamata non pare aver approfondito il problema dell’oggetto della fonte a competenza riservata, tanto con riferimento a quella di cui all’art. 8, quanto, per quel che qui interessa, di cui all’art. 116 Cost., considerato che ambedue queste leggi non possono eccedere l’ambito materiale che la Costituzione gli assegna: nel primo caso identificabile con la disciplina dei rapporti fra lo Stato e le Confessioni religiose diverse dalla Cattolica; nel secondo caso con l’attribuzione alle Regioni “altre” rispetto a quelle speciali di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Infatti, come detto, solo in senso atecnico si può ritenere che oggetto della legge parlamentare di cui agli artt. 8 e 116, comma 3 Cost. sia l’approvazione dell’intesa, perché il

⁹⁵ V. P. GROSSI, *L’evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell’art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2/2023, pp. 47-48.

⁹⁶ G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, cit., pp. X e XI.

tenore letterale delle predette disposizioni («I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge ...»; «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato...») non lascia dubbi su quale sia il reale ambito materiale rispetto al quale le predette disposizioni costituzionali contengono una riserva di competenza.

Vale a dire che Stato e Regione nella legge di cui all'art. 116 Cost. non possono inserire quello che vogliono, non possono disciplinare rapporti collaterali o connessi, trasformandola in una legge che espande i propri contenuti oltre la stretta attribuzione, in conformità con la Costituzione, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Diversamente si sarebbe dovuto stabilire l'utilizzo di una legge di revisione costituzionale.

Questo significa che la disciplina legislativa tanto della procedura per giungere all'intesa, quanto la disciplina dell'operatività dell'intesa quale atto di diritto pubblico, così come la regolazione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni non differenziate, sono materie che esulano totalmente dai contenuti dell'intesa e che sono fuori dalla riserva di competenza assegnata dalla Costituzione alle leggi rinforzate di cui all'art. 116 Cost.

Certo in assenza di una disciplina generale dell'intesa e sull'intesa, si pone un problema di autoqualificazione e di autodeterminazione della cornice giuridica in cui la stessa deve essere situata, ma, è ovvio, che ove il Parlamento intervenga, come ha fatto, in via generale con legge ordinaria, tutte queste materie appaiono definitivamente sottratte alla negoziazione politica delle intese i cui contenuti devono rientrare nell'oggetto espressamente individuato dalla Costituzione, per il quale soltanto sussiste la prevista riserva legislativa di competenza. Con la conseguenza che non c'è questioni di vincoli fra la legge quadro e le leggi di cui all'art. 116 Cost. Più semplicemente tali leggi non possono contenere norme sul procedimento di formazione dell'intesa ovvero sulla operatività dell'intesa, o sui rapporti fra lo Stato e le Regioni non differenziate (o anche su altre materie che non concernono l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia) perché eccederebbero la sfera di competenza loro riservata dalla Costituzione.

In altre parole, la puntuale individuazione dell'oggetto della legge a competenza riservata consente di affermare da un lato che il Parlamento è pienamente legittimato a legiferare con legge ordinaria su qualsiasi materia di potestà legislativa esclusiva o concorrente (nei limiti dei principii fondamentali) che non rientri nell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, dall'altro che, ove tale legge ordinaria intervenga, rimane esclusa qualsiasi funzione surrogatoria delle leggi di cui all'art. 116, comma 3 Cost., che anzi violeranno la Costituzione ove eccedano la competenza loro riservata.

Per esemplificare la disciplina della formazione e dell'operatività dell'intesa rientra nelle lett. f) organi dello Stato e g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato. Molte delle disposizioni di cui alla legge quadro, ad esempio gli articoli 5, 8 e 10 nella lett. e) sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie (più diffusamente *supra*).

Con l'ulteriore conseguenza che la legge ordinaria potrà fungere da parametro (seppur indiretto) nel giudizio di legittimità costituzionale, dovendosi, però, come accennato in precedenza, distinguere due diverse situazioni, ossia il caso in cui la legge rinforzata sia meramente ripetitiva o ricognitiva delle disposizioni della legge ordinaria, evenienza in cui la questione di legittimità costituzionale, pur non essendo manifestamente infondata, sarebbe in

ogni caso irrilevante, e il caso in cui la legge rinforzata disponga in contrasto o difformemente dalla legge ordinaria sulla formazione e sull'operatività dell'intesa, evenienza in cui la legge ordinaria fungerà realmente da parametro, seppur indiretto, per verificare se la legge rinforzata abbia ecceduto rispetto alla sua sfera di competenza riservata.

Sicché eventuali disposizioni della legge quadro che dovessero direttamente concernere l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbero ritenersi incostituzionali, salvo che vengano recepite nell'intesa e conseguentemente siano immesse nell'ordinamento giuridico dalla legge adottata sulla base della stessa intesa. Laddove le disposizioni della legge quadro disciplinanti la formazione e l'operatività dell'intesa non potrebbero essere derogate o abrogate (né dall'intesa né) dalle disposizioni della legge previa intesa, perché queste ultime, ove ciò facessero, sarebbero incostituzionali per incompetenza.

4. I contenuti della legge n.86/2024 di attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione

La legge si compone di undici articoli, comprese le disposizioni transitorie e finali.

Il primo articolo, rubricato "Finalità", autoqualifica la legge come legge di principio o legge quadro, preordinata a definire «i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari», enunciando quale fine dalla stessa perseguito quello, di rimuovere «discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio», «nel rispetto dell'unità nazionale», «nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione»,

Mentre il secondo comma fa chiaro che elemento di snodo della legge è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (di qui in avanti LEP), di cui viene proclamata la natura assolutamente prioritaria e fondamentale, visto che gli stessi «indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali»⁹⁷.

⁹⁷ Espressioni direttamente tratte dalla giurisprudenza costituzionale per la quale i LEP corrispondono alla «soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale», nonché «il nucleo

Peraltro in perfetta coerenza con la giurisprudenza costituzionale che pone una correlazione strettissima fra il cuore della tutela costituzionale, individuato dalla Corte nella «persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione della comunità di appartenenza» e la necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale in modo «uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto allo scopo» e senza «discriminazione alcuna tra le Regioni»⁹⁸.

Affermazione di cui costituisce naturale corollario la conseguente statuizione della subordinazione dell'attribuzione delle «funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi LEP, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali ... ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione».

Principio quest'ultimo ripreso e precisato, come si vedrà, nel successivo art. 4.

Al «Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione» è espressamente dedicato l'art. 2. In particolare la fase dell'avvio del negoziato e della determinazione dell'oggetto del negoziato è disciplinata dai commi 1 e 2. Il comma 1, stabilisce, conformemente all'art. 116 Cost., comma 3, che sia la Regione a deliberare, «sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria», «l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Secondo detta disposizione tale atto deve essere «trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie», i quali, entro sessanta giorni, devono richiedere ed acquisire apposita «valutazione da parte dei Ministri competenti per materia nonché del Ministro dell'economia e delle finanze, «anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42»⁹⁹. «Decorso il predetto termine», anche nel caso in cui non sia pervenuta la valutazione appena richiamata, «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie» devono, in ogni caso, avviare il negoziato «ai fini dell'approvazione dell'intesa», non senza aver preventivamente e obbligatoriamente informato «le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'atto di iniziativa». Tuttavia, «ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il

invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi i diritti civili e sociali al di sotto del quale lo Stato non può andare. In ordine di citazione si vedano, tra le altre, Corte cost. sentt. n. 142/2021 e n. 62/2020.

⁹⁸ Le citazioni sono tratte nell'ordine dalle sentenze della Corte costituzionale n. 62/2020; n. 10/2020; n. 22/2022. Giurisprudenza che si è formata in tema di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (LEA), ma che deve ritenersi generalizzabile, *ratione materiae*, agli stessi LEP a cui i LEA sono riconducibili.

⁹⁹ Tale disposizione, per quel che qui interessa, recita: «(c)on la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

Ministro per gli affari regionali e le autonomie», è stabilito debbano tener «conto del quadro finanziario della Regione». Infine, ancora il comma 1 dell'art. 2, dispone «che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3», il negoziato «è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia».

In via generale infatti il secondo comma dello stesso art. 1 prevede che «l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione» possano riguardare «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni». Da questa disposizione si ricava tuttavia che non è l'atto di iniziativa regionale a determinare il perimetro del negoziato, stabilendosi che «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa».

Il comma 3 dell'art. 2 stabilisce, a sua volta, che il procedimento, dopo una prima fase di negoziazione, prosegua con la redazione di uno «schema di intesa preliminare ... corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹⁰⁰,

¹⁰⁰ In particolare il comma 3 di questo articolo dispone che «gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di cui all'articolo 10 ed eventuali successivi aggiornamenti». Mentre il comma 6 bis prevede che «per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria». Ad ogni buon fine si riporta per esteso questo articolo, tranne i commi già trascritti, rubricato «Copertura finanziaria delle leggi» perché viene richiamato più volte dalla legge: «1. In attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma. Nel caso si verificino nuove o maggiori spese rispetto alle previsioni, alla compensazione dei relativi effetti finanziari si provvede ai sensi dei commi 12-bis, 12-ter e 12-quater. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale. 1.1. In ogni caso, per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate non possono essere utilizzate le risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, né quelle derivanti dall'autorizzazione di spesa concernente la quota del cinque per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che risultino effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti. - 1-bis. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. - 2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dai corrispondenti mezzi di copertura da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. - 4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria. - 5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3. - 6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3. - 7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. - 8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento. - 8-bis. Le relazioni tecniche di cui al presente articolo sono trasmesse al Parlamento in formato elettronico elaborabile. - 9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme

anche ai fini di cui all'articolo 9 (n.b. ossia ai fini del rispetto della clausola di invarianza finanziaria)». Schema che deve essere approvato dal «Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie», alla cui riunione è ammesso a partecipare «il Presidente della Giunta regionale interessata».

Ai sensi del comma successivo lo schema di intesa preliminare deve essere immediatamente trasmesso dapprima «alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione» e successivamente, decorso detto termine, anche se il parere non è stato reso, alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che – viene previsto –

di copertura recate dalla legge di delega. - 10. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti esposte autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data. - 11. Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. - 12. Il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle informazioni trasmesse dai Ministeri competenti, provvede al monitoraggio degli oneri derivanti dalle leggi che indicano le previsioni di spesa di cui al comma 1, al fine di prevenire l'eventuale verificarsi di scostamenti dell'andamento dei medesimi oneri rispetto alle previsioni. - 12-bis. Qualora siano in procinto di verificarsi gli scostamenti di cui al comma 12, il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa delle misure correttive di cui al comma 12-quater, sentito il Ministro competente, con proprio decreto, provvede, per l'esercizio in corso, alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'art. 21. Qualora i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio di cui al comma 12, allo stesso si provvede, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'articolo 21. Gli schemi dei decreti di cui ai precedenti periodi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di sette giorni dalla data della trasmissione. Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi. Qualora le Commissioni non si esprimano entro il termine di cui al terzo periodo, i decreti possono essere adottati in via definitiva. - 12-ter. Nel caso di scostamenti non compensabili nel corso dell'esercizio con le misure di cui al comma 12-bis, si provvede ai sensi del comma 13. - 12-quater. Per gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera f), adottando prioritariamente misure di carattere normativo correttive della maggiore spesa. - 13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'art.61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. - 14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

debbano esprimersi «con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione, ... udito il Presidente della Giunta regionale interessata».

Come per il parere della Conferenza unificata, anche per gli atti parlamentari di indirizzo, la loro assenza non è ostativa al prosieguo della procedura, stante quanto previsto dal successivo comma 5 dell'art. 2 che dispone che «comunque una volta decorso il termine di novanta giorni», «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie», «predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario».

Non solo, ma gli atti parlamentari di indirizzo non sono neppure vincolanti perché, se è prescritto che lo schema definitivo di intesa debba essere redatto «valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo», ove resi, lo stesso comma 5 stabilisce che «il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte» ai medesimi atti di indirizzo, «riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata».

Ancora il comma 5 dispone, quindi, che, una volta redatto, «lo schema di intesa definitivo» venga trasmesso alla Regione interessata, che deve approvarlo «secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali».

Avvenuta l'approvazione regionale, stabilisce lo stesso art. 2, che, nei successivi «quarantacinque giorni dalla data della comunicazione» di tale approvazione, lo schema di intesa – pure questa volta «corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 9, comma 1» – venga portato in Consiglio dei Ministri.

I commi 5, 6 e 7 della legge prevedono infatti che sia l'organo collegiale del Governo a deliberare, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, tanto lo schema definitivo di intesa, quanto il necessario disegno di legge di approvazione dell'intesa stessa, che vi è allegata, sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale che, anche in questa occasione, è ammesso a partecipare alla seduta del Consiglio dei Ministri.

Conclusivamente il successivo comma 8 dispone che il disegno di legge deliberato dal Consiglio dei ministri, con allegata l'intesa, sia «immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

A chiusura di questa ricognizione dei contenuti dell'art. 2 della legge qui in esame vale la pena di sottolineare che, per quanto formulati come se fossero tassativi, non uno dei termini contenuti in questa disposizione può interpretarsi nel senso di avere carattere perentorio, ma sono tutti termini ordinatori, non esistendo in realtà alcun obbligo per lo Stato di addivenire all'intesa, che è rimessa all'effettivo raggiungimento di un punto di incontro, che può anche non verificarsi, fra i *desiderata* delle Regioni e la prevalente tutela dell'interesse nazionale¹⁰¹.

¹⁰¹ M. VILLONE, *Memoria*, cit., p. 2, il quale dalla piena legittimità della reiezione da parte dello Stato della «richiesta di maggiore autonomia avanzata da una Regione», ricava come corollario che la legge quadro ben avrebbe potuto «stabilire *ex ante* che in una o più delle materie richiamate nell'art. 116.3 l'intesa rimanga in principio preclusa, che non debba essere stipulata, e conseguentemente che nessuna trattativa tra Stato e Regione sia consentita». Come si è visto la legge quadro è stata in realtà più morbida, limitandosi ad attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri

Infine tutto da interpretare è il comma 1 dell'art. 11 che, in via transitoria, prevede che «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, siano esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

Letteralmente intesa questa norma non fa salve le pre-intese precedentemente firmate nel 2019 con le tre Regioni, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, ma solo gli atti di iniziativa comunicati precedentemente all'approvazione della legge in esame e relativamente ai quali è già stato avviato il confronto congiunto con il Governo¹⁰² e dunque non è di per sé idonea ad escludere una nuova negoziazione con il Governo anche per le tre indicate Regioni¹⁰³. In ogni caso dovendosi ritenere applicabile il comma 2 dell'art. 2 che consente al Presidente del Consiglio dei ministri di «limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa».

Gli artt. 3, 4, 5 e parzialmente l'art. 6 (con riguardo all'ulteriore attribuzione di funzioni agli Enti locali), disciplinano, a loro volta, la determinazione, l'attività di monitoraggio e l'aggiornamento dei LEP, il trasferimento delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali loro corrispondenti, nonché il loro finanziamento.

Prima di esaminare l'art. 3 della legge, che è quello che più direttamente riguarda i LEP, sistematicamente è opportuno porre l'attenzione sull'art. 4 (e 5) perché a questa disposizione devono ricondursi almeno tre aspetti qualificanti le modalità e il percorso di differenziazione. In primo luogo la distinzione fra materie LEP e materie non-LEP. Secondariamente la già affermata, in via di principio (vedi *supra*), subordinazione del «trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP ..., secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese», alla previa «determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio». Prevedendosi inoltre,

il potere di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa.

¹⁰² In senso contrario, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit., p. 9, per il quale l'art.11. comma 1 «stabilisce una assai anomala disposizione transitoria e finale di salvaguardia delle vecchie intese», risultando «una norma transitoria di favore forse a rischio di violare l'eguale trattamento riservato a tutte le altre regioni che chiederanno in futuro l'attuazione della disposizione costituzionale». A titolo informativo si fa presente che, oltre a quelle indicate nel testo, anche le Regioni Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno conferito ai Presidenti il mandato di richiedere l'avvio delle trattative per il conferimento di ulteriori ambiti di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione. Le Regioni Basilicata, Campania e Puglia hanno assunto iniziative preliminari con atti di indirizzo del Consiglio. Per questi dati cfr.: A. ANGELI, L. GRAZZINI, P. LATTARULO, M. MACCHI, A. PETRETTO, *Differenze territoriali e autonomie regionali: come migliorare l'offerta di servizi nel Paese?*. Relazione presentata al XXXIX Seminario A.I.S.Re, svoltosi a Bolzano nei giorni dal 17 al 19 settembre 2018 (in particolare scheda n. 5). Non pare tuttavia che rispetto a questi atti di iniziativa sia già stato avviato il confronto congiunto con il Governo prima dell'entrata in vigore della legge quadro.

¹⁰³ Interpreta diversamente la predetta disposizione, ad esempio, I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2/2023, p. 170, per il quale «il riferimento è alle intese preliminari sottoscritte il 15 maggio 2019 con i Presidenti di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna».

prudenzialmente, «al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge e della lettera *d*) del comma 793 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197», che, «qualora dalla determinazione dei LEP ... derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese».

Disposizione che quindi attua e definisce i contenuti del principio, già proclamato, come si è visto, nel comma 2 dell'art. 1.

In terzo luogo la possibile scissione, per le materie LEP, fra la firma dell'intesa seguita dalla conseguente approvazione della correlativa legge rinforzata e l'attribuzione effettiva delle funzioni richieste, deprivandosi così detta legge di parte del suo contenuto costituzionalmente prescritto, non potendo la stessa far altro, una volta individuate le funzioni oggetto di trasferimento, che stabilire, come peraltro espressamente previsto dal successivo art. 5, «i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», da determinare «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima». Soluzione che, per vero, non si discosta molto da quella già adottata nelle pre-intese firmate nel 2019 con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (artt. 3 e 4) in cui da un lato risultano individuate e trasferite le funzioni oggetto dell'intesa, dall'altro è prevista l'istituzione «di una commissione paritetica Stato Regione», chiamata a determinare, «entro centoventi giorni dalla sua istituzione, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali», di cui viene disposto il trasferimento «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa deliberazione del Consiglio dei ministri» (sul punto si tornerà *infra*).

Mentre per le materie non-LEP il comma 2 espressamente dispone che, «dalla data di entrata in vigore della presente legge», «il trasferimento delle funzioni con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie», possa «essere «effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente»¹⁰⁴, ponendosi peraltro un problema di coordinamento con il già richiamato art. 5 (ancora *infra*).

La qual cosa può dare luogo ad un'ulteriore frammentazione del procedimento di differenziazione, rendendo possibile un'intesa con correlativa legge rinforzata di approvazione solo per le materie non-LEP.

¹⁰⁴ Si tratta di nove materie qui di seguito elencate: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; organizzazione della giustizia di pace.

In base alla surrichiamata disposizione alla determinazione dei LEP viene pertanto riconosciuta la natura di indefettibile presupposto dell'effettivo conseguimento dell'autonomia differenziata per 14 delle ventitré materie contemplate dal terzo comma dell'art. 116 Cost., facendosi il legislatore in tal modo carico delle plurime osservazioni avanzate dalla prevalente dottrina che, all'indomani della sottoscrizione delle pre-intese, aveva criticamente sottolineato come un'attuazione conforme a Costituzione dell'autonomia differenziata avrebbe imposto la previa determinazione dei LEP, costituendo la stessa «il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V»¹⁰⁵.

Sebbene non sia inutile sottolineare il carattere puramente ricognitivo di questa disposizione, visto che non è la legge in esame ad aver attribuito tale natura alla determinazione dei LEP, la stessa derivando piuttosto dal «richiamo previsto, nel co. 3 dell'art. 116 Cost., al “rispetto dei principi di cui all'art. 119”, ovvero sia al modello di autonomia finanziaria regionale e locale sul quale avrebbe dovuto fondarsi il rinnovato sistema italiano di governo multilivello: i c.d. “livelli essenziali delle prestazioni” sono infatti» indispensabili per assicurare «l'uniforme garanzia dei diritti, in specie “civili e sociali”, nell'ambito di un ordinamento costituzionale che – pur valorizzando le autonomie – salvaguarda comunque la propria “unità” ed “indivisibilità” anche, se non soprattutto, mediante la implementazione dell'eguale ed effettivo godimento dei predetti diritti (i.e. “inviolabili”)»¹⁰⁶.

La determinazione dei LEP non viene tuttavia effettuata dalla legge in esame che, con il comma 1 dell'art. 3, si limita a delegare «il Governo ... ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi», rinviando per la necessaria individuazione dei principi e criteri direttivi «all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

Rinvio quest'ultimo che sinceramente suscita qualche dubbio di costituzionalità, visto che si fa davvero fatica a rinvenire nelle norme richiamate veri e propri principi e criteri di carattere sostanziale idonei ad indirizzare l'attività normativa del Governo, ma soltanto una serie di norme a carattere procedurale, delle quali alcune devono ritenersi parzialmente superate proprio a seguito dell'entrata in vigore della legge in esame.

In particolare è obiettivamente controvertibile che possa fungere da principio o criterio direttivo quanto contenuto nel comma 791 della citata legge 29 dicembre 2022, n. 197, che si limita da un lato a dare la definizione dei LEP «quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale», dall'altro a precisare le finalità connesse alla predetta determinazione, individuate nell'«assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», nel «favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse

¹⁰⁵ F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001* in *Le Regioni*, n. 4/ 2003, pp. 599-600.

¹⁰⁶ R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, in *Italian Papers of Federalism*, n 1/2023, p. 36.

collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, 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».

Finalità che peraltro si trovano parzialmente ripetute, come si è visto, nell'art. 4 della legge qui in esame.

L'unica norma che, per vero utilizzando un'interpretazione *in bonam partem*, si può ritenere contenga (anche a mezzo di plurimi rinvii ad altre norme) qualcosa di somigliante a dei principi e criteri direttivi, è il comma 793 lett. d) che stabilisce che «la Cabina di regia, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati ... : d) determina, nel rispetto della disciplina finanziaria delle leggi di spesa, stabilita dall'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP». Determinazione, che dalla stessa norma è ulteriormente disposto, debba essere fatta sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, a loro volta elaborate con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, sulla base di valori definiti con tecniche statistiche che, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettere a), devono dare «rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Enti locali ... utilizzando i dati di spesa storica tenendo conto dei gruppi omogenei e tenendo altresì conto della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio, ... alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, alla efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti».

Andando nello specifico il comma 791 stabilisce, come anche l'art. 4 della legge qui in commento, oltre quanto già riportato, che «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ... ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». Il comma 792, a sua volta, istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, definendone la composizione. Cabina di regia di cui il comma 793 disciplina le competenze.

Il comma 794 affida alla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* nelle materie LEP, che devono essere redatte sulla base della ricognizione e a seguito delle attività della Cabina di regia ed «elaborate con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni» (lett. d) comma 793).

I commi 795 e 796 fissano il termine, ossia il 31 dicembre 2024, entro il quale la Cabina di regia, sulla base delle ipotesi tecniche trasmesse dalla Commissione tecnica per i fabbisogni

standard, deve predisporre uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio, adottato/i su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, a mezzo dei quali sono «determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Schemi sui quali deve essere acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Il comma 797 a sua volta stabilisce, per il caso in cui le attività della Cabina di regia non si concludano nel termine stabilito dal comma 795, che il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, possano nominare un Commissario per il completamento delle attività non perfezionate e per la predisposizione degli schemi di decreto. Con i commi 799, 800 e 801 viene istituita, «presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri ... una segreteria tecnica, della quale si avvalgono la Cabina di regia e, se nominato, il Commissario», di cui viene stabilita la dotazione organica e i soggetti chiamati a parteciparvi. Infine con il comma 801 bis la Cabina di regia e, se nominato, il Commissario, è disposto, possano avvalersi, del Nucleo PNRR Stato-Regioni, mentre il comma 798 quantifica il costo della procedura, indicato in euro 500.000.

Come si vede si tratta di norme procedurali che, stante la natura eminentemente tecnica dei LEP, fanno del Governo un mero collettore di decisioni, *rectius* ipotesi tecniche, elaborate da soggetti diversi, rispetto alle quali, pur nel silenzio delle norme, al massimo si può supporre un controllo informale della Ragioneria generale, inerente al rispetto delle coperture finanziarie e dei vincoli di bilancio.

Come detto sopra, peraltro, alcune di queste disposizioni, nella specie i commi 795, 796 e 797, sulla determinazione dei LEP con D.P.C.M., dovrebbero ritenersi superate dall'art. 3 della legge qui in esame che affida tale determinazione a uno o più decreti legislativi, con ciò intendendosi oltrepassare i plurimi dubbi di costituzionalità sollevati in proposito, contestandosi la legittimità della scelta di attribuire la detta individuazione a degli atti di normazione secondaria, ossia i D.P.C.M., ad esclusione di qualsiasi intervento di una fonte primaria (e del Parlamento).

Dubbi che tuttavia vengono *in toto* riproposti a mente dei commi 9 e 10 dell'art. 3 qui in esame che dispongono, il primo che «nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197»; il secondo che «è fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

Oltretutto dovendosi notare che, in questa prospettiva, la scelta del decreto legislativo per determinare i LEP potrebbe assumere un carattere puramente formale, visto che non è un'ipotesi inverosimile che gli schemi di decreto legislativo possano essere meramente ripetitivi dei D.P.C.M. eventualmente già emanati precedentemente in via transitoria.



Il comma 2 dell'art. 3 è essenzialmente dedicato al procedimento di adozione dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, dovendosi evidenziare l'innegabile tendenza, anche in questo ambito, a svuotare di qualsiasi contenuto l'intervento parlamentare.

Se infatti è vero che viene prescritto che i detti schemi di decreto legislativo debbano essere trasmessi alle Camere, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, «per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione», non è men vero che da un lato, decorso infruttuosamente detto termine, «il decreto legislativo può essere comunque adottato, dall'altro che, «ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari», ha la facoltà di trasmettere «nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione», fissandosi alle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari il termine di venti giorni dall'assegnazione per esprimersi sulle osservazioni del Governo, termine «decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato».

Il che lascia sinceramente perplessi, perché, anche ad ammettere che i pareri delle competenti Commissioni parlamentari non siano *vox constitutionis*, comunque costituiscono un forte indizio di incostituzionalità del decreto legislativo, meritevole di una soluzione meno *tranchante* di quella prevista dalla norma.

A differenza di quanto previsto dal comma 793 lett. c) della legge 29 dicembre 2022, n. 197 che rimetteva alla Cabina di regia di identificare le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, il comma 3 dell'art. 3 individua direttamente le 14 materie LEP di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, vale a dire: «a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali».

Grande attenzione è inoltre dedicata dall'art. 3 all'attività di monitoraggio e di aggiornamento dei LEP e dei correlativi costi, così come disciplinata dai commi da 4 a 8 della norma.

Come per la determinazione dei LEP, è delegata al Governo anche la definizione delle procedure e delle modalità «operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione».

Anche in questo caso la norma non contiene veri e propri principi e criteri direttivi, a meno di non considerare tali, pure questa volta con un'interpretazione molto forzata, la verifica delle condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, così come la congruità tra

le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione, dovendosi ad essi il Governo uniformarsi per disciplinare le procedure di monitoraggio dell'effettiva erogazione dei LEP.

Ovviamente l'applicazione delle procedure e delle modalità operative stabilita dai decreti delegati riguarda tutte le Regioni. Tuttavia per «ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese... in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa», è disposto che la predetta attività di monitoraggio, sia «svolta dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, sulla base di quanto previsto dalle rispettive intese».

Annualmente, all'esito del monitoraggio, è disposto da una parte che la Commissione paritetica debba riferire alla Conferenza unificata, la quale, ai sensi del comma 5 dell'art. 3, sentito il Presidente della Regione interessata, deve rivolgere alle Regioni interessate, al fine di superare le criticità riscontrate, le necessarie raccomandazioni. Fatto in ogni caso «salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione». Dall'altra parte che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie debba, a sua volta, trasmettere una relazione alle Camere per informarle sui risultati del monitoraggio effettuato (comma 6).

I commi 7 e 8 dell'art. 3 concernono invece rispettivamente l'aggiornamento dei LEP e quello dei costi e fabbisogni *standard*.

Il primo di questi due commi prevede che i LEP periodicamente possano essere aggiornati «in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia».

Tale aggiornamento è rimesso alla deliberazione di appositi «decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze», «solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie» e previa acquisizione sia del «parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni» dalla trasmissione, sia «del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni». Pareri che, ove non siano resi, o siano negativi, in ogni caso non impediscono la definitiva adozione dei decreti di aggiornamento.

Disposizione che, va detto, appare di dubbia costituzionalità, perché per modificare dei LEP stabiliti da un atto di normazione primaria non è sufficiente un D.P.C.M., ma occorre un nuovo decreto legislativo, salvo ritenere che questa disposizione costituisca una disposizione di principio della delega che consente agli emanandi decreti legislativi di stabilire che l'aggiornamento possa essere fatto con un atto normativo di secondo grado, in ogni caso un D.P.R.

Il secondo prescrive che l'aggiornamento dei costi e fabbisogni *standard* avvenga «con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri», «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

Infine il comma 11 dell'art. 3 contiene una norma che deve ritenersi inserita nella legge *ad abundantiam*, ma perfettamente inutile, disponendo che «qualora, successivamente alla data di

entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati *siano* tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

In merito deve infatti escludersi che le leggi di differenziazione e le intese ad esse allegate possano dispensare le Regioni dall'osservanza di norme adottate dallo Stato nel legittimo esercizio delle proprie competenze legislative esclusive ovvero limitare l'esercizio di alcuna delle dette competenze esclusive, tra cui, tra le altre, quella inerente la determinazione dei LEP.

Dell'art. 5, comma 1, si è già detto che rinvia all'intesa la determinazione dei criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Beni e risorse che sono poi concretamente «determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta» della già ricordata Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, di cui viene disciplinata la composizione.

Disposizione che, nonostante non distingua fra materie LEP e non-LEP, o deve considerarsi applicabile alle sole materie o ambiti di materie LEP, ovvero, in caso contrario, deve ritenersi parzialmente doppiare quanto già statuito dall'art 4, comma 2 che, per il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie non-LEP con le correlative risorse umane, strumentali e finanziarie, dispone che sia effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese,

A sua volta il comma 2 di questa disposizione rinvia all'intesa l'individuazione delle «modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

Disposizione preoccupante per quanto si è già detto sopra e per quanto si dirà *infra*, potendosi prestare ad esiti di dubbia costituzionalità.

L'art. 6 della legge, solo parzialmente concerne il trasferimento delle funzioni, disponendo che «le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane ovvero siano conservate in capo alla Regione stessa, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Si tratta di una norma sicuramente importante, perché da un lato permette di avvalorare l'interpretazione che esclude che le leggi di differenziazione possano derogare al principio di sussidiarietà o, se si vuole, che l'art. 116 Cost. sia idoneo a decosituzionalizzare il principio di sussidiarietà nel trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni differenziande, dall'altro si pone come norma di garanzia delle attribuzioni degli Enti locali.

Considerazione quest'ultima che trova riscontro nel successivo secondo comma che prevede che, in ogni caso, restino ferme «le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse

risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione».

Ratione materiae, prima di esaminare l'art 7, è opportuno prendere in considerazione l'art. 8, rubricato "Monitoraggio", che si applica alle sole Regioni differenziande, ed è preordinato a verificare gli andamenti dei costi e il correlativo finanziamento delle funzioni e dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

Verifica anche questa devoluta alla già richiamata Commissione paritetica che deve procedere annualmente, tanto «alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata», dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi attribuiti con l'intesa, «in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio», quanto «alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni».

Alla predetta Commissione, dalla disposizione in esame, vengono assegnate due ulteriori attribuzioni connesse all'attività di monitoraggio. Da una parte, qualora la ricognizione effettuata «evidenzii uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico», è sua competenza proporre al «Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata», «le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese». Questi è tenuto a provvedere, in ogni caso, «garantendo ... l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili», procedendosi, di anno in anno, «sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo ... alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili». Dall'altra ha l'obbligo di fornire «alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari».

La disposizione in esame prevede, infine, che all'attività di monitoraggio dia un sostanziale contributo anche la Corte dei Conti che deve riferire annualmente «alle Camere ... sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81 della Costituzione».

L'art. 7 contiene una pluralità di disposizioni che tuttavia si riferiscono ad oggetti molto diversi fra loro.

I commi 1 e 2 concernono la durata, la modifica *in itinere*, la cessazione e il rinnovo delle intese; i commi 3 e 5 il rapporto fra leggi statali e leggi regionali attuative dell'intesa, mentre il comma 4 riguarda eventuali verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa connesse alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

In particolare i primi due commi, del cui contenuto si dirà qui appresso, meritano di essere segnalati per il principio generale che veicolano, ossia che l'autonomia differenziata non è un evento irretrattabile e permanente, ma è di durata limitata e, in ogni caso, subordinato alla verifica della sussistenza di una reale volontà da parte di entrambe le Parti e soprattutto deve

corrispondere ad un effettivo interesse non solo della Regione, ma prima di tutto dello Stato e della generalità dei consociati.

In dottrina infatti non sono mancate interpretazioni che hanno ritenuto l'autonomia differenziata costituzionalmente irrevocabile. Così da alcuni si è sostenuto che «la differenziazione, in quanto espressione di accordi paritetici, non può essere vanificata unilateralmente neppure con fonti di rango superiore, acquisendo così il carattere di principio irrevocabile. Ne consegue verosimilmente che [...] neppure la revisione costituzionale potrà eliminare il contenuto della differenziazione così riconosciuta, ben potendo, naturalmente, incidere su singoli aspetti non qualificanti»¹⁰⁷. Mentre da altri si è affermato che le leggi di cui all'art. 116, comma 3 Cost., essendo fonti «atipiche» e «rinforzate» e trovandosi in regime di separazione di competenza rispetto sia alle leggi ordinarie sia alle stesse leggi costituzionali, sarebbero idonee a resistere a qualsiasi tentativo di modifica o abrogazione disposto dalle predette fonti¹⁰⁸.

Interpretazioni rispetto alle quali è stato tuttavia ribattuto, condivisibilmente ad avviso di chi scrive, che non sono convincenti perché conducono a conclusioni paradossali sia perché, se è indiscutibile che con il procedimento ex art. 138 Cost. si potrebbe nuovamente modificare l'art. 116 Cost., in ipotesi eliminando la stessa autonomia differenziata, non si vede perché con lo stesso procedimento non si possa caducare una legge previa intesa, sia perché per sostenere che l'autonomia differenziata sia irretrattabile si dovrebbe sostenere che il «regionalismo differenziato», pur se introdotto nella Costituzione con una legge di revisione costituzionale, sarebbe da assimilare a quei principi supremi dell'ordinamento costituzionale che, secondo il Giudice delle leggi, non possono essere oggetto di revisione costituzionale. Ipotesi che non sembra compatibile né con la natura meramente facoltativa dell'attribuzione da parte dello Stato dell'autonomia differenziata né tantomeno con l'impostazione di fondo del titolo V della Costituzione che colloca il «regionalismo differenziato» nella cornice del «regionalismo ordinario», senza annichilire la distinzione fra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Si rammenti quanto si diceva all'inizio sul come l'identità dell'espressione *forme e condizioni particolari di*

¹⁰⁷ In questo senso F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 56.

¹⁰⁸ Ad esempio, cfr.: N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., p. 57; D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, cit., p. 86, il quale tuttavia, ritiene che una possibile soluzione alla pretesa «intangibilità» delle leggi ex art. 116, comma 3 Cost. «potrebbe consistere nell'approvazione di una legge di revisione costituzionale volta a modificare o integrare l'art. 116, co. 3, Cost. Infatti, poiché la differenziazione dell'autonomia regionale non rappresenta un principio costituzionale irrevocabile, oltre alla sua abrogazione, si potrebbe ipotizzare una modifica dell'art. 116, co. 3, Cost. che delinei un nuovo procedimento di approvazione e revisione della legge di differenziazione, superando la necessità dell'intesa e consentendo un autonomo intervento statale. Una volta entrata in vigore tale revisione costituzionale, si potrebbe modificare o abrogare la legge di differenziazione sulla scorta delle previsioni contenute nella «nuova» disciplina costituzionale». Tesi che invero sembra piuttosto macchinosa e non convince per le ragioni indicate nel testo. Ad esempio non si vede perché con la stessa legge di revisione costituzionale non si possa abrogare o modificare l'art. 116, comma 3 Cost. e far cessare unilateralmente l'efficacia delle sole leggi di differenziazione, divenute nel frattempo obsolete o di impedimento all'integrazione europea o più semplicemente perché le Regioni non hanno dato buona prova nella loro attuazione. Le intese con le Regioni non sono i Patti lateranensi, che pure si possono modificare con legge di revisione costituzionale.



autonomia che ricorre tanto nel primo, quanto nel terzo comma risulti collocata all'interno di un contesto linguistico molto diverso. Nel primo comma viene detto che le cinque Regioni a statuto speciale «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». Nel terzo comma che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato ... approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione». Con una formula che intende volutamente distaccarsi da quella del primo comma, ribadendo la non assimilazione del “regionalismo differenziato” all'autonomia speciale, perché altrimenti si sarebbe potuto fraseggiare la disposizione dicendo che *altre Regioni, su iniziativa delle stesse, sentiti gli enti locali, dispongono di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo una previa intesa adottata dalle Camere con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti.*

Ma vi è di più perché l'art. 116, comma 3 Cost. non si può interpretare alla stregua degli artt. 7 e 8 Cost., non come il 7 perché in questa disposizione si ha a che fare con ordinamenti, lo Stato e la Chiesa, che espressamente vengono definiti “indipendenti e sovrani” e non è il caso delle Regioni e neppure come l'8, visto che le Confessioni acattoliche sono organizzazioni estranee all'esercizio della sovranità statale, la cui esistenza è indipendente da quella dello Stato e si ricollega intimamente alla libertà religiosa garantita ad ogni cittadino, mentre Stato e Regioni sono Enti costitutivi della Repubblica e l'art. 116, comma 3 Cost., direttamente prefigura una deroga al riparto costituzionale delle competenze. Deroga che non è fraseggiata in modo da costituire un “diritto” delle Regioni, ma in tanto è ammessa, in quanto sia conforme ai valori costituzionale e corrisponda agli interessi di tutti i cittadini. Deroga che se può attuarsi con il procedimento di cui all'art. 116, comma 3 Cost., è del tutto normale possa cessare o con lo stesso procedimento o, in caso di mancata intesa, unilateralmente ad opera dello Stato con legge di revisione costituzionale, ripristinandosi così l'originario riparto di competenze stabilito dalla Costituzione.

Né sembra parimenti condivisibile quella tesi, meno radicale, che ritiene che «laddove si tratti di far crescere l'autonomia, può soccorrere il *tandem* costituito dall'intesa e dalla legge che vi dà esecuzione, di cui al III comma dell'art. 116, idoneo a prendere in tutto e per tutto il posto della legge di revisione costituzionale altrimenti necessaria; se, invece, si tratti di riportare le cose alla condizione di partenza, il *contrarius actus* a quanto pare non soccorre più ed è, dunque, necessario comunque far ricorso alle procedure indicate nell'art. 138. Il che se ci si pensa ha pure una sua “logica”, come sempre di favore per l'autonomia e, dunque, riportabile in modo diretto all'indicazione di valore fissata nell'art. 5»¹⁰⁹. Questo perché, a dare rilievo alla lettera della disposizione costituzionale, è l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia che richiede il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., non la loro eliminazione il cui procedimento sembrerebbe poter essere rimesso ad un meccanismo diverso su cui le Parti abbiano concordato e sia disciplinato nelle intese.

¹⁰⁹ Così A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo*, 2002, p. 22, reperibile all'indirizzo internet www.federalismi.it.

Soluzione che è quella prevista, seppur parzialmente, dal secondo comma della legge in esame.

Non previsto dall'art. 116 Cost. alcun limite temporale alle intese, la legge in esame dispone che ciascuna di esse indichi «la propria durata, comunque non superiore a dieci anni». Viene altresì stabilito che durante questo lasso di tempo l'intesa possa, con le medesime modalità previste nel già esaminato articolo 2, essere modificata «su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti».

Un qualche problema che non sembra di poco conto è viceversa riconducibile alle norme che prevedono che in due ipotesi tassativamente determinate possa farsi luogo alla cessazione dell'efficacia dell'intesa: quando sia chiesta dallo Stato o dalla Regione, nei casi e secondo i tempi e le modalità indicati da ciascuna intesa; quando sia disposta, in forma integrale o parziale, dallo Stato, «qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP». In ambedue questi casi, viene stabilito che la cessazione dell'efficacia dell'intesa sia «deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere».

Ma mentre nella prima ipotesi la possibilità di una richiesta unilaterale di cessazione dell'intesa da parte dello Stato o della Regione, trovando uno specifico fondamento ed una apposita disciplina nell'intesa stessa, non sembra costituzionalmente inammissibile (persino nell'ipotesi in cui l'intesa non prevedesse un previo accordo sulla cessazione), dovendosi in ogni caso prevedere (nell'intesa) l'approvazione con legge a maggioranza assoluta, un'analogha considerazione non può farsi per la seconda delle richiamate ipotesi¹¹⁰.

Questa indubbiamente prevede che la cessazione dell'efficacia dell'intesa possa essere disposta unilateralmente dallo Stato, anche senza una previa intesa, essendo sufficiente una legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere. Ma questa previsione non appare conforme ai principii costituzionali, in forza dei quali una legge previa intesa non può essere modificata o fatta cessare se non da una successiva legge previa intesa, diversamente dovendosi, ove lo Stato intenda agire unilateralmente, ricorrere ad una legge costituzionale approvata ai sensi dell'art. 138 Cost. Inoltre essendo pure dubbio che la norma in esame possa prevedere la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge di cessazione. Infatti una legge ordinaria «non può stabilire maggioranze qualificate per leggi ordinarie successive», dato che «violerebbe quantomeno l'art. 64, III co. della Costituzione» che prevede che «le deliberazioni di ciascuna

¹¹⁰ *Contra*, ad esempio, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 6, per il quale «non sembra irragionevole ipotizzare la praticabilità di vie alternative alla legge di cui all'art. 116, comma 3» esclusivamente «per la restituzione unilaterale» da parte della Regione «della maggiore autonomia». Tesi che non si può condividere perché è ben possibile concordare fra le Parti, all'interno dell'intesa, che la richiesta unilaterale dello Stato di cessazione dell'efficacia dell'intesa, avanzata per la tutela di rilevanti interessi generali, possa essere subordinata a meccanismi di leale collaborazione («intesa debole»), senza richiedere una nuova intesa, fatta salva l'approvazione con legge a maggioranza assoluta. D'altronde, come detto, a dare rilievo alla lettera della disposizione costituzionale, è l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia che richiede il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost. non la loro eliminazione, il cui procedimento sembrerebbe poter essere rimesso ad un meccanismo più snello, disciplinato nelle intese.

Camera e del Parlamento non sono valide ... se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale»¹¹¹. (Per cui questa disposizione o è replicata nelle intese o rischia di non aver alcuna efficacia, vista la incostituzionalità sua e della stessa legge a maggioranza assoluta che potrebbe essere approvata in forza di quanto da essa disposto).

La legge in esame prevede inoltre il tacito rinnovo dell'intesa per un periodo di tempo uguale a quello in precedenza stabilito (che si ricorda potrebbe anche essere inferiore ai dieci anni), «salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza».

Infine il disposto del comma 4 sembra ricollegarsi alla finalità di verificare se ricorrano i presupposti della cessazione dell'intesa ovvero di prevenire tale eventualità, stabilendo che «la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione» possano, «anche congiuntamente, disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse», a tal fine concordandone «le modalità operative».

Come detto, i commi 3 e 5 riguardano i rapporti fra la legislazione statale e quella regionale, il primo, molto opportunamente, prevedendo che ciascuna intesa individui, «in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che» cesseranno «di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa». Il secondo stabilendo che «le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese» sono tenute ad osservare «le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese».

Disposizione quest'ultima da un lato perfettamente inutile perché ove le leggi statali successive risultassero incompatibili con quanto stabilito dalle leggi approvative dell'intesa (e dunque incompatibili con i contenuti dell'intesa), sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 116 Cost. Dall'altro formulata malissimo in primo luogo perché il riferimento «alle ulteriori disposizioni contenute nelle intese» nella sua genericità è foriero di confusione, dovendosi in ogni caso rimarcare che le intese e le correlative leggi di approvazione non possono in alcun modo limitare l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, diversamente essendo esse stesse illegittime per violazione dell'art. 117, comma 2 Cost. Sicché non è perspicuo affermare che qualsiasi ulteriore disposizione delle intese sia idonea a limitare la potestà legislativa statale. Secondariamente perché, potendo le intese essere diverse nei contenuti, potrebbe accadere che questo generale obbligo di osservanza risulti assurdo, riguardando talune intese, ma non altre. Meglio avrebbe fatto il legislatore a stabilire che, ove la legge statale intervenga in materie coperte da intese, indichi a quali Regioni deve applicarsi.

L'art. 9 è una norma chiave della legge perché delinea il quadro finanziario all'interno del quale deve calarsi l'acquisizione dell'autonomia differenziata.

I primi due commi contengono la clausola di invarianza finanziaria (o di neutralità finanziaria o di non onerosità), statuendo che «dall'applicazione della presente legge e di

¹¹¹ G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione*, cit., p. 8.

ciascuna intesa non *debbano* derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», contestualmente prevedendosi che «il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard sia* attuato nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio».

In ogni caso – dispone il comma 4 – che, «al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica», rimanga ferma «la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese ... il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea».

Il comma 3 prevede invece talune tutele per le singole Regioni che non abbiano sottoscritto intese, alle quali deve essere garantita tanto «l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione», quanto «la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante». In ogni caso – viene disposto – che le intese non possano «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP».

Si tratta di una disposizione che non convince. In primo luogo perché appare contraddittoria, visto che dopo aver inserito la clausola di invarianza finanziaria ammette che possano destinarsi eventuali maggiori risorse per l'attuazione dei LEP. Il che equivale a dire che possono prodursi maggiori spese che richiedono maggiori risorse. Possibilità che viene pacificamente ammessa anche dal precedente art. 4 che subordina, «qualora dalla determinazione dei LEP ... derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese», Il che equivale ad ammettere che potenzialmente la legge in esame è produttiva di nuovi o maggiori oneri la cui copertura dapprima dovrà essere garantita per assicurare l'erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale e solo dopo potrà procedersi al trasferimento delle funzioni, così come determinate dalle intese. Secondariamente perché, dopo aver affermato il doveroso «rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio», sembra porsi in evidente contrasto con l'art. 6 bis di detta legge che stabilisce che «in ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non *possa* essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria», quali fuor da ogni dubbio, sono quelle per finanziare i LEP.

Ne nasce il fondato dubbio che tale clausola sia puramente di stile, oltre ad essere impropriamente apposta.

L'art. 10, rubricato «Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale» non contiene, in realtà, nessuna disposizione immediatamente applicabile, neppure impegnando il Governo all'adozione delle misure indicate in tempi certi.

Il comma 1 stabilisce, sostanzialmente richiamando le finalità già indicate nell'art. 1, comma 1, che «lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione», debba promuovere «l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo

Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione».

Promozione alla cui realizzazione, «previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili», lo Stato deve porre mano «anche attraverso: a) l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, all'eliminazione del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, semplificando e uniformando le procedure di accesso, di destinazione territoriale, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti, nonché la programmazione già in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Resta comunque ferma la disciplina prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88; b) l'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative; c) l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, da individuare mediante gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a), d) ed f), della legge 31 dicembre 2009, n. 196; d) l'individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica».

Delle attività poste in essere in attuazione di questa disposizione il Governo deve informare «le Camere e la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

È in ogni caso fatta salva l'applicazione «dell'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68»¹¹², «in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111»¹¹³, e nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale».

¹¹² Articolo che, tra l'altro, «dal 2027 o da un anno antecedente ove ricorrano le condizioni di cui al presente decreto legislativo», «in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi *standard*», individua le fonti di finanziamento delle spese delle regioni in materia di sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché nelle ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della legge n. 42 del 2009. e istituisce «un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese» relative alle materie di cui sopra.

¹¹³ Disposizione che contiene i principii e criteri direttivi relativi alla «delega al Governo per la revisione del sistema tributario e termini di attuazione».

Contenuto la cui disamina conferma la natura meramente programmatica di questa disposizione che in realtà non impatta sul quadro legislativo previgente di cui viene fatta salva l'applicazione.

Infine l'art. 11 contiene tre diverse disposizioni transitorie e finali. Del primo comma si è già detto commentando l'art. 2, essendo preordinato a "salvare" gli atti d'iniziativa regionali presentati al Governo prima dell'entrata in vigore della legge e di cui si è avviato il confronto congiunto.

Il secondo comma prevede invece che «ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applichino anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il terzo fa «salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione».

Il secondo comma merita alcune riflessioni. Con questa disposizione il legislatore ha inteso fare propria quella dottrina che ha ritenuto che in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, l'art. 116, comma 3 Cost. dovrebbe ritenersi applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano, essendo preordinato a realizzare «un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma»¹¹⁴. Applicabilità in ogni caso ammissibile nella «fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti», visto che «interpretando (come sembra possibile) la clausola dell'art. 10 ... come concernente non soltanto le norme sostanziali, ma anche quelle procedurali, questo meccanismo di ampliamento delle forme e condizioni di autonomia» sembrerebbe potersi estendere «anche alle Regioni e Province già dotate di specialità»¹¹⁵.

Si tratta di una dottrina che tuttavia non è assolutamente condivisibile, visto che urta sia con la chiara lettera di questa disposizione che si riferisce alle Regioni "altre" rispetto a quelle speciali sia con lo stesso tenore letterale del medesimo art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che «predica l'applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome delle "disposizioni della presente legge costituzionale [...] per le parti in cui prevedono un'autonomia più ampia di quella attribuita": non anche, quindi, delle disposizioni poste da fonti diverse, quali le leggi previa intesa di cui all'articolo 116, u.c., Cost.»¹¹⁶.

Oltretutto, essendo intrinsecamente irrazionale ipotizzare che, in presenza di più distinti procedimenti ex articolo 116, ultimo comma, "l'autonomia più ampia di quella attribuita" a cui fa riferimento l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, possa essere costituita dalla somma di tutte le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia acquisite da tutte le singole Regioni che hanno stipulato l'intesa.

Senza contare che sembra confliggere con «il sistema delle fonti dell'autonomia speciale, *in primis* con gli Statuti speciali», ove si consideri che la possibilità ... di acquisire nuove funzioni,

¹¹⁴ G. PASTORI, *La nuova specialità*, cit., p. 493.

¹¹⁵ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 2.

¹¹⁶ Così A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria"*, cit., p. 318.

anche con riferimento a quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma Cost., non sembra poter soggiacere alle forme individuate nel disegno di legge sull'autonomia differenziata, ma a quanto stabilito» dagli Statuti «in materia di norme di attuazione statutaria, la cui operatività non è condizionata dalla necessità di approvazione preliminare da parte del legislatore nazionale di alcuna proposta di legge»¹¹⁷.

Ad avviso di chi scrive, la disposizione in esame non sembra compatibile con il disegno costituzionale, violando sia l'art. 116 Cost., sia lo stesso art. 10 della l. cost. n. 3/2001.

Mentre, per quel che riguarda il terzo comma, si tratta di una norma ancora una volta del tutto inutile, perché l'applicabilità dell'art.120 Cost., quale disposizione costituzionale sovraordinata a quelle di legge ordinaria, anche rinforzata, si applica *aliunde*, senza alcuna necessità che il potere sostitutivo del Governo sia "fatto salvo" da una legge ordinaria¹¹⁸.

Dalla complessiva disamina del contenuto della legge è agevole rilevare che la stessa è stata costruita al precipuo scopo non solo di stabilire una procedura uniforme per la stipula delle intese, quanto anche e soprattutto per dettare una cornice uniforme ed omogenea relativa a quella che probabilmente sarà la parte generale delle intese, stabilendo che le stesse necessariamente debbano contenere certune fondamentali previsioni, ad esempio, in termini di durata, di modifica, di cessazione, etc.

Prospettiva questa in cui assume carattere centrale il vincolo che la legge intende porre al Governo di introdurre, nella fase di negoziazione, talune disposizioni nelle intese, mentre il problema della presenza nelle legge quadro di disposizioni, con ogni probabilità, da ritenere incostituzionali in quanto invasive dell'ambito di competenza riservato alle leggi previa intesa (come sopra si è cercato di evidenziare), diviene del tutto secondario, ove si consideri che il contenuto di dette disposizioni, se riprodotto nelle intese, risulta del tutto coerente con il riparto costituzionale delle competenze.

La qual cosa consente di comprendere come, in realtà, la tenuta della legge, per una pluralità di disposizioni di dubbia costituzionalità, dipenda dalla capacità politica del Governo di

¹¹⁷ Senza contare che, così come scritta, questa disposizione è stata contestata dagli stessi rappresentanti delle autonomie speciali, che pure sono favorevoli all'applicabilità dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, osservandosi che sembra confliggere con «il sistema delle fonti dell'autonomia speciale, *in primis* con gli Statuti speciali», ove si consideri che la possibilità ... di acquisire nuove funzioni, anche con riferimento a quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma Cost., non sembra poter soggiacere alle forme individuate nel disegno di legge sull'autonomia differenziata, ma a quanto stabilito» dagli Statuti «in materia di norme di attuazione statutaria, la cui operatività non è condizionata dalla necessità di approvazione preliminare da parte del legislatore nazionale di alcuna proposta di legge». In questo senso si veda, ad esempio, l'emendamento avanzato dal Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, R. TESTOLIN, *Nota del Presidente della Regione - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 14 marzo 2024*, p. 2. Nello stesso senso l'emendamento proposto dal Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano e della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Coordinatore dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale A. KOMPATSCHER, *Memoria scritta - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 3 aprile 2024*, p. 2, secondo il quale la disposizione avrebbe dovuto limitarsi a stabilire 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».

¹¹⁸ Si rammenta, peraltro, che l'art. 120 Cost. è già stato attuato dall' art. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131 e dunque è disposizione immediatamente applicabile, secondo i principii e le modalità ivi stabilite.

difendere le scelte operate nella stessa legge quadro, magari in taluni casi ridefinendone i contenuti in modo più perspicuo.

5. Su ulteriori criticità riferibili a talune disposizioni dell'esaminata legge quadro. Alcune considerazioni sui dubbi di costituzionalità riconducibili alla legge nel suo complesso

A) con riguardo all'art. 1

Rispetto all'art. 1 la dottrina ha criticamente osservato che si tratta di un lungo elenco di finalità che richiamano una molteplicità di principii costituzionali «alcuni dei quali poco collegati ... alla materia dell'autonomia differenziata», come, «ad esempio, il riferimento all'insularità, con un rinvio del tutto decontestualizzato». In sostanza un catalogo ultroneo, e in fondo generico che avrebbe come «unico scopo, quello essenzialmente “politico” di assicurare. Come se si volesse dire: “non stiamo violando la Costituzione, la stiamo invece realizzando, tramite l'attuazione del III comma dell'articolo 116»¹¹⁹. Ma soprattutto che si tratta di finalità bandiera che sono destinate a rimanere mere enunciazioni, soprattutto quella di «rimuovere le discriminazioni e le disparità di accesso alle prestazioni», obiettivo che non può certo raggiungersi attraverso la determinazione dei LEP, che anzi è assai probabile produrrà ulteriori disparità di accesso fra i cittadini delle diverse Regioni. Infatti «l'evidenza empirica disponibile nel nostro Paese ... dimostra che soprattutto le regioni più svantaggiate socio-economicamente non riescono a garantire i LEA in sanità, evidenziandosi «differenze significative anche sulle competenze acquisite a scuola, come testimoniato dai dati “invalsi” sull'istruzione». Sicché, ove la legge in esame avesse davvero inteso «salvaguardare l'equità territoriale e la proporzionalità come è nei principii ispiratori» di cui all'art. 1 sarebbe dovuta partire «dall'analisi dei divari territoriali esistenti, (dal)la ricerca approfondita delle cause di tali divari e (dal)la previsione di interventi (preordinati) a ridurre innanzitutto i *gap* di efficienza esistenti nella produzione di prestazioni tra le regioni italiane»¹²⁰.

Critica che solo in minima parte coglie nel segno, perché in realtà questa disposizione si limita a dichiarare “lo spirito” della legge, lasciando impregiudicata qualsiasi valutazione sulla effettiva conformità dei contenuti della legge stessa a quelli che vengono enunciati come suoi principii ispiratori. Anzi il richiamo a tutti i principii costituzionali in materia, a volte per vero ridondante, facilita il lavoro dell'interprete finalizzato a verificare la conformità della legge a Costituzione o, quantomeno, la sua non contrarietà. Anche se non si può fare a meno di osservare che la più parte delle disposizioni approvate, rinviando ad una successiva eventuale attuazione, confina la valutazione della conformità della legge alle sue finalità all'interno di un giudizio che è puramente astratto ed ipotetico (sul punto *infra*, esaminando le criticità riferibili all'intera legge, visto che uno dei problemi più grossi di questa legge proprio in relazione al rispetto dei principii costituzionali è che dice assai meno di quello che dovrebbe dire).

¹¹⁹ Cfr.: G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 20 marzo 2024 sul disegno di legge n. 1665 (attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, cit., p. 1.*

¹²⁰ V. CARRIERI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 15 marzo 2024, pp. 5-6.*

B) con riguardo all'art. 2

Una delle criticità di questa disposizione prevalentemente riscontrata dalla dottrina concerne la marginalizzazione del ruolo del Parlamento, osservandosi che il più evidente «limite della procedura di cui all'art. 2 è che i complessi passaggi che prevede ... tradiscono l'indicazione dell'art. 116.3 Cost., nella misura in cui non considerano centrale il ruolo del Parlamento», visto che «le fasi iniziali sono appannaggio del Governo, in interlocuzione con la Regione: solo dopo che il Consiglio dei ministri ha deliberato la bozza di intesa e che la Conferenza unificata ha espresso il proprio parere, il provvedimento viene trasmesso alle Camere per ottenere un atto di indirizzo entro novanta giorni. Ma, considerato che il Governo può comunque procedere anche in assenza dell'atto di indirizzo, e che può discostarsene con un'apposita relazione che ne indica le motivazioni, «il ruolo dell'organo rappresentativo appare del tutto secondario». Subordinazione confermata dalla previsione che assegna al Governo, dopo la delibera in sede regionale, di redigere il disegno di legge, a «cui è allegata l'intesa», da trasmettere alle Camere per la deliberazione. D'altronde, viene altresì osservato dalla dottrina, che anche nell'art. 3 si riscontrerebbe questa marginalizzazione del ruolo delle Camere «se è vero che il ruolo delle commissioni parlamentari, chiamate a produrre pareri per materia e per i profili finanziari, è assolutamente marginale. Infatti tanto per i decreti della prima definizione dei LEP, quanto per quelli di aggiornamento tecnico e finanziario, il Governo è legittimato a procedere secondo la propria linea nel caso di termini scaduti, e anche nel caso di un parere non allineato con la sua proposta». A comprova del ruolo meramente accessorio del Parlamento nell'attuazione «del regionalismo differenziato»¹²¹.

In merito due considerazioni. La prima è che l'articolo in esame nulla avrebbe potuto prevedere, pena l'incostituzionalità, sulla procedura di approvazione della legge il cui *iter* è disciplinato in parte direttamente dalla Costituzione e per il resto riservato ai regolamenti parlamentari. Solo non sarebbe stato inutile chiarire se l'articolato del disegno di legge debba essere composto di un solo articolo di approvazione dell'intesa o di una pluralità di articoli riproduttivi dei contenuti dell'intesa stessa, come avviene per le leggi che regolano i rapporti con le Confessioni acattoliche.

La seconda è che nulla vieta al Parlamento, in sede di discussione della legge, di fare propria la cosiddetta teoria dell'emendabilità limitata, apportando gli emendamenti ritenuti necessari, così da obbligare il Governo ad una rinegoziazione dell'intesa.

Tesi che peraltro, come detto, è l'unica compatibile con il potere presidenziale di rinvio delle leggi.

In proposito non si può, perciò, condividere la paventata possibilità che «l'intesa non possa trovare una battuta d'arresto o un intervento di modifica nella fase di approvazione parlamentare»¹²², perché una simile valutazione non ha in realtà alcun fondamento giuridico, ma è espressione di un mero giudizio politico, riferibile alla volontà della maggioranza parlamentare del momento e non già alle formali prerogative parlamentari.

¹²¹ Così C. BUZZACCHI, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024*, pp. 2-3.

¹²² ID., *op. ult. cit.* p.3.

Così non è mancato in dottrina chi, ad esempio, ha ipotizzato che non mancherebbe il modo, attraverso la promozione di «prassi innovative», di far emergere nella «sede istruttoria ... l'attività emendativa e la capacità negoziale del Parlamento ... al Senato, in un contesto deregolamentato», risultando «possibile avvalersi di procedure informali», mentre alla Camera attraverso una rimodulazione della disciplina prevista per le questioni regionali (artt. 103-106, r.C.) ovvero attraverso l'impiego «di strumenti ulteriori», consentendo, ad esempio, «alla Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata ... di proporre la reiezione del disegno (ovvero eventuali modifiche)», trasmettendo «in Assemblea una relazione motivata» con allegato «uno schema di ordine del giorno recante i criteri che devono informare i correttivi da adottare», in modo da spingere Governo e Regione a riaprire i negoziati o in sede parlamentare o anche direttamente¹²³.

Tuttavia se è la stessa maggioranza parlamentare – qualunque maggioranza – a volere o ad accettare la marginalizzazione del Parlamento non c'è né legge né regolamento parlamentare che tenga, come avviene quotidianamente in Parlamento con l'approvazione abnorme di leggi delega e con il continuo ricorso alla questione di fiducia.

Anche a chi scrive una disposizione che esclude la vincolatività degli atti di indirizzo adottati dal Parlamento induce delle perplessità, ma è ovvio che se la volontà della maggioranza parlamentare è quella di concentrare nel Governo la responsabilità per la negoziazione dell'intesa, in questa scelta non c'è alcun vizio di costituzionalità, pure a considerare che, anche ove fosse prevista la vincolatività degli atti di indirizzo, il Governo potrebbe fare pressione sulla sua maggioranza perché gli stessi non contengano nulla che sia in conflitto o difforme dallo schema proposto.

A chi scrive sarebbe parso meglio adottare una procedura analoga a quella di approvazione degli Statuti regionali secondo la normativa previgente, ma la legge quadro ha preferito ricalcare quella utilizzata con riferimento alla negoziazione delle intese con le Confessioni acattoliche con tutti i suoi difetti, ancora più evidenti nel caso di specie.

C) con riguardo all'art. 3

La dottrina assolutamente prevalente ha colto come principale criticità di questa disposizione quello di aver utilizzato lo strumento della delega legislativa, senza il rispetto di quanto stabilito dall'articolo 76 Cost., non essendosi «determinati appositi principi e criteri direttivi per questa delega legislativa, conformemente a quanto prescrive l'art. 76 della Costituzione», essendosi «mantenuti semplicemente i limiti preesistenti, di cui ai commi da 791 a 801 bis della legge 197/2022, che si riferiscono però esclusivamente a disposizioni procedurali e non sostanziali, come invece indispensabile per la delimitazione dei diritti civili e sociali»¹²⁴.

In particolare il riferimento è al disposto dell'art. 3 che, «al primo comma, delega il Governo “ad adottare ... uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (la legge di bilancio

¹²³ In questo senso G. COSTA, *Affermare la centralità delle Camere nelle vicende dell'autonomia differenziata. Ipotesi per il dibattito sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. nella XIX Legislatura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, pp. 13-14.

¹²⁴ U. DE SIERVO, *Alcuni dubbi di Ugo De Siervo sulla conformità costituzionale del disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, quale approvato dal Senato nel gennaio 2024*, cit., p. 2.

per l'anno 2023)”. Principi e criteri direttivi, quindi, non contenuti nel disegno di legge di cui si controverte, ma in una legge precedente».

Tecnica – come osserva la dottrina – del tutto ammissibile, visto che la Corte costituzionale ha consentito alla possibilità di «determinare principi e criteri direttivi *per relationem*, con riferimento cioè ad altri atti legislativi già vigenti purché sufficientemente dettagliati (sentt. nn. 87/1989 e 156/1987)», se non fosse che «la soluzione normativa prefigurata deve ritenersi viziata per difetto di delega. Sia sul piano formale perché la legge “rinforzata” sul pareggio di bilancio (n. 243 del 2012) all’art. 15, secondo comma, stabilisce che la prima sezione della legge di bilancio (ed è questo il caso) non possa prevedere “norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio”. Sia sul piano sostanziale, con riferimento alla concreta determinazione del contenuto essenziale della legge di delega. E questo perché i commi richiamati (da 791 a 801-bis) della legge di bilancio, non sono norme di principio, contengono disposizioni alquanto eterogenee, presentano un carattere prevalentemente procedurale e sono spesso orientate al perseguimento di finalità che esulano dai contenuti del disegno di legge in esame»¹²⁵.

La qual cosa comporta – come è stato osservato – «che il futuro decreto legislativo sarà di fatto abilitato a scrivere su una lavagna bianca», dando «la misura di una disinvolta violazione di quell’unico modello di delega legislativa costituzionalmente ammissibile: l’art. 76 Cost.»¹²⁶

Mentre a scongiurare la ritenuta incostituzionalità della disposizione in esame non sembra invocabile la sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 27 marzo 2003 che con riferimento ai LEA ha salvato «il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l’attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano». E questo non tanto perché tale sentenza è stata resa nell’ambito di un conflitto di attribuzione, quanto soprattutto perché le valutazioni della Corte sono state fatte con riferimento al procedimento di determinazione dei LEA disciplinato con legge ordinaria e non ad una legge delega (tenuta

¹²⁵ C. DE FIORES, *Memoria - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024*, pp. 8-9.

¹²⁶ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 12 marzo 2024*, p. 8.

¹²⁷ Non sembra invece cogliere nel segno quella dottrina che ritiene che «a rendere ancora più incerta e logicamente incomprensibile la procedura delineata nella legge in esame è la circostanza che una successiva legge rinforzata (di approvazione dell’intesa tra Governo e Regione richiedente una maggiore autonomia, ex art. 116, 2° co. Cost.), che farà seguito a questa sequenza di atti normativi dell’esecutivo (decreto legislativo, D.P.C.M.) con cui sono stati individuati i LEP, potrebbe, nel pieno rispetto del criterio gerarchico, rivedere il contenuto già introdotto da queste fonti ad essa subordinate»; così L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024*, p. 7. Questo perché la legge di cui all’ art. 116, comma 3 Cost., come si è cercato di chiarire, è una fonte a competenza riservata che non può in alcun modo rideterminare i LEP, esorbitando dall’ambito materiale della sua sfera di competenza.

all'osservanza dell'art. 76 Cost.), peraltro la Corte avendo in ogni caso osservato che «la forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»¹²⁸. Giurisprudenza che anzi rafforza la necessità che qualsiasi legge delega relativa alla determinazione dei LEP debba contenere specifici principi e criteri direttivi.

A prescindere dalla considerazione che, differentemente da quanto affermato dalla richiamata dottrina, la delega non è contenuta in una sezione della legge di bilancio, ma nella legge qui in esame, rinviando alla precedente legge di bilancio per il 2023 la mera individuazione dei principi e criteri direttivi, per quanto nelle pagine precedenti si sia tentato, con una interpretazione assai lata e molto forzata, di individuare dei possibili principi e criteri direttivi, sembrano doversi condividere le perplessità della dottrina sul rispetto, sotto questo profilo, dell'art. 76 Cost.

Per i plurimi profili di incostituzionalità degli altri commi di questa disposizione si rimanda a quanto già detto sopra, non senza da ultimo segnalare che anche «la previsione (di cui al comma 7) che il periodico aggiornamento avvenga “nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”» desta perplessità, perché sembra introdurre «un vincolo di subordinazione delle prestazioni alle risorse, che va in netta contraddizione con una chiara giurisprudenza costituzionale in materia di LEP – per tutte valga la sent. n. 275 del 2016, per la quale “è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” – che sancisce il criterio esattamente opposto»¹²⁹.

D) con riguardo all'art. 5

L'art. 5 è, tra tutte le disposizioni della legge, quella a cui la dottrina riconduce gli effetti più negativi, difficilmente componibili con il dettato costituzionale. L'affidamento ad una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa, della competenza ad individuare i beni, le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è il primo di questi aspetti estremamente critici.

Tale disposizione infatti rivelerebbe «l'obiettivo di conformare l'autonomismo differenziato al modello dell'autonomismo speciale», regolato, ormai da tempo, «sul piano delle previsioni finanziarie, da specifici accordi negoziati tra le singole amministrazioni e il Governo: secondo una logica che è ... estranea all'art. 119 Cost.». Ma, poiché «l'art. 116.3 Cost. è assolutamente chiaro nel pretendere che il modello di riferimento sia quello della finanza delle Regioni ordinarie», richiamando espressamente l'art. 119 Cost., «la via della “differenziazione” deve rimanere ancorata, soprattutto per quello che riguarda i mezzi finanziari, alla cornice delineata per la qualità “ordinaria” dell'autonomia»¹³⁰, con la quale confliggerebbe l'istituzione di una

¹²⁸ Così Corte cost., sent., n. 88/2003, punto 4 del Considerato in diritto.

¹²⁹ In proposito C. BUZZACCHI, *Memoria*, cit., p. 3.

¹³⁰ Cfr.: ID., op. ult. cit., p. 5.

commissione paritetica che storicamente e giuridicamente connota lo speciale regime delle autonomie speciali, non riproducibile, ai sensi dell'art. 119 Cost., per le Regioni ordinarie.

È indubbio infatti che l'autonomia differenziata debba muoversi nella cornice costituzionale dell'autonomia ordinaria, che, dal punto di vista finanziario, risponde alla logica perequativa e solidale dell'art. 119 Cost., mentre «Il ricorso alla commissione paritetica tradisce l'intenzione di muoversi in un solco analogo a quello dei negoziati bilaterali dell'autonomia speciale»¹³¹.

In sostanza questa disposizione dovrebbe indurre dei dubbi di costituzionalità: perché colliderebbe direttamente con i principi di cui all'art. 119 Cost.; perché tenderebbe a fare della “differenziazione” un succedaneo della specialità.

L'altra disposizione duramente contestata è quella di cui al comma 2 che prevede, come esclusiva fonte di finanziamento delle funzioni da trasferire, le “compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale”, risultando a prima vista poco comprensibile il mancato richiamo alle altre fonti di entrata utilizzabili ai sensi del secondo comma dell'art. 119 Cost., secondo cui le Regioni «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri». Norma che viene censurata non perché sia in contrasto o esuli dall'art. 119 Cost. o con il quadro normativo della legge di contabilità n. 196/2009, ma per gli effetti che da essa possono derivare e per il principio a cui sembra riconnettersi.

L'art. 5, comma 2 consente infatti di evidenziare che la modalità «di finanziamento dei LEP sarà diversa nelle Regioni che stipuleranno intese di autonomia differenziata rispetto alle modalità che saranno invece seguite nelle Regioni che rimarranno nel regime ordinario. Mentre per le Regioni in regime di autonomia differenziata si prevede che siano assegnate “compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale” ..., per le altre Regioni il finanziamento dei LEP avverrà nelle consuete forme di assegnazione delle risorse da parte del governo centrale, che sembrano delineate nell'art. 9, comma 3, nel momento in cui si garantisce l'invarianza finanziaria, un concetto che assume rilevanza solo in senso statico, cioè solo nel momento di avvio nel processo, senza alcuna garanzia che tale invarianza finanziaria sia mantenuta stabile in una prospettiva dinamica»¹³².

Sicché, «nel caso del trasferimento alle Regioni di un consistente numero di funzioni oggi svolte dallo Stato (e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie), ci sarebbe un forte aumento del bilancio regionale ed un ridimensionamento di quello statale, con il rischio di non riuscire a conservare i livelli essenziali delle prestazioni presso le Regioni non differenziate». Inoltre «le Regioni più povere, oppure quelle con bassi livelli di tributi erariali maturati nel proprio territorio, potrebbero avere maggiori difficoltà a finanziare, e dunque ad acquisire, le funzioni aggiuntive», risultandogli difficile “senza risorse aggiuntive”, ove perdurasse la mancanza di un efficiente meccanismo perequativo, «fornire gli stessi livelli essenziali di servizi ... anche provando ad aumentare per quanto possibile la propria pressione fiscale, mentre quelle a maggior reddito conserverebbero maggiore capacità di incidere»¹³³.

¹³¹ M. CALAMO SPECCHIA, *Memoria* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 20 marzo 2024, p. 7.

¹³² Così P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 5.

¹³³ G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 9.

Senza contare che qualora il gettito del tributo dovesse aumentare, rimanendo ferma l'aliquota «aumenterebbero le risorse a disposizione della Regione¹³⁴ senza che la stessa, in assenza di una specifica previsione dell'evento ... abbia il dovere di trasferire al bilancio dello Stato la quota dovuta all'incremento della base imponibile per consentire, a fini redistributivi, il finanziamento dei LEP nelle Regioni più bisognose¹³⁵. Questo perchè «la eventuale rimodulazione dell'aliquota – è stabilito – sia di competenza delle Commissioni paritetiche, una per Regione», risultando impensabile che le Regioni che hanno avviato il processo di differenziazione «proprio per acquisire maggiori risorse vi rinuncino quando sono state in grado di ottenerle»¹³⁶.

A questo aggiungasi che la secca formulazione del secondo comma, che non richiama i tributi e le entrate proprie della Regione come fonte di finanziamento delle nuove funzioni trasferite, sembra davvero evocare il cosiddetto “residuo fiscale”, bandiera politica di alcune Regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata¹³⁷, che postulerebbe, come già accennato, che le risorse finanziarie prodotte dalle Regioni dovrebbero rimanere sui territori che le hanno generate, indicando «la differenza tra quanto ciascuna regione ‘riceve’, in termini di benefici, dai beni e servizi forniti dallo Stato e quanto ciascuna regione ‘paga’ in termini di imposte»¹³⁸.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, se è reale il rischio che questa disposizione possa interpretarsi come una “fuga” verso l'autonomia speciale, favorendo le Regione con più alta capacità fiscale per abitante – anche perché è assai difficile ipotizzare che la *territorialità* del gettito, che è un «concetto già impiegato per la distribuzione della compartecipazione Iva a copertura dei fabbisogni sanitari regionali (art.4, comma 3, D.Lgs. 68/2011)», possa continuare ad avere un carattere soltanto nozionale, dato che l'effettiva modalità di distribuzione della compartecipazione Iva ad ora si è limitata «a integrare il fabbisogno regionale non coperto dal

¹³⁴ Si consideri che Svimez ha stimato che le funzioni delegate avrebbero assorbito «larga parte dell'Irpef regionale (il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna». Mentre nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'IVA in tutte e tre le regioni esso non avrebbe coperto «il fabbisogno finanziario ma sarebbe occorsa una integrazione del gettito Irpef»), un sistema di finanziamento molto simile a quello delle regioni a Statuto speciale. In base alle stime fatte, «se l'autonomia fosse stata concessa nel 2017, si sarebbe generato in pochi anni un notevolissimo *surplus* a favore delle tre regioni. La crescita delle risorse sarebbe stata ben superiore a quella delle spese: basti ricordare che fra il 2013 e il 2017 la crescita del gettito Iva in Lombardia è stata superiore di dieci punti rispetto all'aumento della spesa statale per l'istruzione nella stessa regione». Riporta questi dati Svimez, G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

¹³⁵ L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 4 marzo 2024, p. 8.

¹³⁶ G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

¹³⁷ Si ricorda che il Consiglio regionale della Regione Lombardia in data 13 giugno 2017 si è espresso con una mozione con cui si chiedeva di «negoziare, all'indomani dell'esito positivo del referendum, contestualmente alle nuove competenze e alle risorse relative, anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale, nel cui ambito sarebbe inserita la Lombardia all'indomani della conclusione positiva della trattativa con il Governo, applicando il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate». Mentre ancora nel 2017 la Regione Veneto ha ufficialmente ed esplicitamente quantificato nei 9/10 del gettito fiscale prodotto sul territorio, la quota che avrebbe dovuto essere riattribuita alla Regione stessa in base al principio del residuo fiscale.

¹³⁸ Così P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 7.

contributo dell'addizionale Irpef dell'Irap, e di altre entrate minori»¹³⁹ – tale esito non è affatto scontato e soprattutto è frutto di una interpretazione costituzionalmente dubbia, non certo imposta da questa disposizione, il cui vero difetto è infatti quello di lasciare aperte troppe porte.

E questo in primo luogo perché è impensabile che il Governo – qualsiasi Governo – abdichi a garantire gli interessi nazionali, in modo particolare si autoprecluda la possibilità di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, in coerenza con gli impegni assunti con l'Unione europea. Secondariamente perché è assai dubbia l'utilizzabilità del principio del residuo fiscale «sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza» sia perché, come è fermissima nel ritenere la Corte costituzionale, «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione» dell'art. 119 Cost, sicché «il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti» in questa disposizione costituzionale¹⁴⁰. Con la conseguenza che ove l'intesa e correlativamente la legge che attribuisce le forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 5 comma 1, indicasse fra i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, il residuo fiscale o facesse surrettizia applicazione di questo principio, sarebbe incostituzionale.

In sostanza questa disposizione, fatta sempre salva, come detto in precedenza, la sua derogabilità perché si situa in un ambito che se è vero concerne l'operatività dell'intesa, nondimeno rientra anche, ad avviso di chi scrive, nella competenza riservata della legge a cui è rimesso di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia, non ha come difetto quello di “spaccare” l'Italia, quanto piuttosto di non risolvere in realtà alcuno dei problemi che pone il finanziamento dell'autonomia differenziata, di fatto e di diritto, rimettendo tutto all'intesa, laddove persino la previsione (comma 1) della proposta da parte della «Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa», potrebbe essere superata o sterilizzata dal Governo, perché il meccanismo della doppia proposta ivi previsto potrebbe anche interpretarsi ritenendo che la proposta della Commissione possa non essere vincolante (e quindi modificabile) «per il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia» ai quali spetta di proporre al Presidente del Consiglio dei ministri l'adozione del definitivo decreto.

In sostanza si tratta di una disposizione che dice meno di quello che dovrebbe dire e se è vero che sembra “strizzare l'occhio” ad una fuga verso la specialità, tale esito non è né necessario né automatico, anche perché se le leggi ex art. 116, comma 3 Cost. davvero incorporassero il principio del residuo fiscale o ne facessero surrettizia applicazione sarebbero incostituzionali.

Piuttosto, a margine della disamina delle criticità di questa disposizione, si può segnalare che è il complessivo sistema delle Commissioni paritetiche (una per ogni Rad), a destare una qualche perplessità, viste le molteplici competenze che, come si è visto, sono alle stesse attribuite. Si pensi, ad esempio, che annualmente e in modo indipendente, a ciascuna Commissione è riconosciuta la funzione di determinare la compartecipazione ai tributi erariali

¹³⁹ Sul carattere meramente nozionale del concetto di *territorialità* del gettito ancora P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 5.

¹⁴⁰ Si veda Corte cost., sent. n. 69/2016 e successiva giurisprudenza.

il cui ammontare deve garantire il finanziamento delle funzioni attribuite alla Regione. Si tratta di una decisione che, mentre è disposto sia presa separatamente da ciascuna Commissione, in realtà è destinata ad interferire sulle correlate decisioni assunte dalle altre Commissioni. Infatti nel caso in cui in una Rad si ritenga necessario un aumento del fabbisogno relativo ad una particolare funzione, tale decisione, stante il vincolo dell'invarianza finanziaria, necessariamente si ripercuoterà sulla determinazione delle risorse da destinare a tutte le altre Regioni, peraltro nel rispetto dei vincoli del bilancio statale.

Si vuole dire che un sistema basato su (potenzialmente) quindici Commissioni paritetiche che lavorano separatamente, ma con decisioni destinate a interferire le une sulle altre, è in realtà un sistema che presenta un elevato grado di complessità e che, in assenza di un meccanismo di coordinamento, non è del tutto chiaro come potrà funzionare, considerando che anche gli aggregati di materie e funzioni costituenti l'ulteriore autonomia attribuita a ciascuna Regione potrebbero essere differenti l'uno dall'altro e quindi essere (potenzialmente) quindici.

E) con riguardo all'art. 7

Avverso l'art. 7, in ordine alla previsione della durata decennale delle intese e della possibilità di cessazione della loro efficacia, si è obiettato che si tratterebbe di una «arbitraria «integrazione» del dettato costituzionale», e soprattutto che sarebbe «una previsione in chiave poco autonomistica e poco realistica»¹⁴¹.

Valutazioni che non si possono condividere. Per quanto già detto in precedenza l'art. 7, commi 1, 2 e 3 sulla durata, modifica e cessazione di efficacia dell'intesa, come pure l'art. 2 sul processo di negoziazione dell'intesa, e l'art. 11, comma 1, sulla conservazione degli atti d'iniziativa già presentati, sono disposizioni pertinenti alla formazione e all'operatività dell'intesa e dunque sono pienamente legittime perché esulano dall'ambito di competenza riservata della legge di cui all'art. 116, comma 3 Cost.

Mentre, come già accennato, la previsione della cessazione dell'efficacia dell'intesa: quando sia disposta unilateralmente dallo Stato, «deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere», «qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP», deve ritenersi illegittima.

Questo perché la predetta previsione normativa non appare conforme ai principi costituzionali, in forza dei quali una legge previa intesa non può essere modificata o fatta cessare se non da una successiva legge previa intesa, diversamente dovendosi, ove lo Stato intenda agire unilateralmente, ricorrere ad una legge costituzionale approvata ai sensi dell'art. 138 Cost. Inoltre essendo pure dubbio che la norma in esame possa prevedere la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge di cessazione. Infatti una legge ordinaria «non può stabilire maggioranze qualificate per leggi ordinarie successive», dato che «violerebbe quantomeno l'art. 64, III co. della Costituzione» che prevede che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide ... se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale».

¹⁴¹ C. BUZZACCHI, *Memoria*, cit., p. 6.

Sarebbe quindi opportuno che questa ipotesi di cessazione dell'efficacia venisse espressamente inserita all'interno dell'intesa, superando così i predetti profili di incostituzionalità.

Quanto al giudizio di “non realismo” dell'ipotesi di cessazione dell'efficacia, che facilmente potrebbe estendersi a quello di mancato rinnovo dell'intesa, basti osservare che eventi di tal genere si configurano come una *extrema ratio* che, per quanto di difficoltosa attuazione e dispendiosi, si giustificano proprio con la gravità della situazione che si è venuta a creare, tale da rompere il rapporto di affidamento alla base della stessa intesa.

F) con riguardo all'art. 9

Di alcune criticità di questa disposizione si è già detto in precedenza, in particolare con riguardo alla scarsa credibilità della clausola di invarianza finanziaria che pare in evidente contrasto con l'art. 6 bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che stabilisce che «in ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non possa essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria», quali fuor da ogni dubbio, sono quelle per finanziare i LEP e sembra smentita dalla stessa legge che ammette che possano destinarsi eventuali maggiori risorse per l'attuazione dei LEP. Possibilità che viene pacificamente ammessa anche dal precedente art. 4 che subordina, «qualora dalla determinazione dei LEP ... derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese», Il che equivale ad ammettere, come già detto, che potenzialmente la legge in esame è produttiva di nuovi o maggiori oneri. Dovendosi ulteriormente osservare che l'invarianza del valore della compartecipazione rispetto alla spesa statale può verificarsi nel momento in cui le intese vengono firmate, ma non successivamente. Potendosi verificare gravi storture. Così, per mantenere le risorse delle Regioni differenziate costanti nel tempo, ad esempio, si sarebbe dovuto prevedere, «se il loro gettito fiscale cresce», che la percentuale di compartecipazione loro riconosciuta si riduca corrispettivamente. Mentre si è stabilito, che «il potere di determinarla sia nelle mani delle Commissioni paritetiche, in cui le Regioni firmatarie giocano un ruolo fondamentale». In sostanza si è stabilito un meccanismo inefficiente che è agevole prevedere che, ove si verificasse una situazione come quella indicata, si genererà a vantaggio delle predette Regioni un notevole *surplus* di risorse¹⁴².

Molte critiche ha ricevuto anche il terzo comma, valutato come una sorta di “libro dei sogni”, le cui disposizioni si risolvono in enunciazioni di principio la cui compatibilità con la realtà è tutta da dimostrare. In primo luogo risultando incomprensibile la previsione dell'invarianza finanziaria anche per le regioni che non sottoscrivono l'Intesa ... ricordando che si tratta di funzioni statali e non regionali, e che il processo di applicazione alle amministrazioni regionali delle norme della legge 42 del 2009 non si è mai avviato», rimanendo perciò del tutto oscuro «a che cosa si debba applicare l'invarianza finanziaria»¹⁴³.

¹⁴² G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

¹⁴³ ID., loc. ult. cit., p. 8.

Così come è parimenti oscuro come si possa conciliare il criterio dell'invarianza finanziaria per le Regioni che non partecipano ad alcuna intesa e la salvaguardia dell'entità e la proporzionalità delle risorse, visto che nella legge da un lato si prevede che possano essere aumentate le risorse dedicate al finanziamento dei LEP, anche attraverso il periodico aggiornamento e dall'altro si stabilisce che questo non debba «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse». Si supponga che «a seguito dell'aggiornamento dei LEP si renda necessario aumentare la disponibilità finanziaria per garantire i LEP delle Regioni che richiedono l'autonomia». Per rispettare il principio di proporzionalità, a rigore si dovrebbero aumentare le risorse delle «Regioni che non richiedono l'autonomia». La qual cosa, però, risulterebbe incompatibile con il principio di invarianza finanziaria che «sembrerebbe suggerire il contrario»¹⁴⁴.

D'altronde si deve considerare che, ai sensi di questa disposizione, «nessun nuovo onere complessivo insieme all'invarianza per le altre Regioni, dovrebbe implicare invarianza di risorse anche per le Regioni che sottoscrivono le intese»¹⁴⁵, mentre così non è, perché è fuor da ogni dubbio che l'intero processo di differenziazione abbia come obiettivo fondamentale quello di acquisire maggiori funzioni e maggiori risorse.

Di qui l'impressione, del tutto condivisa anche da parte di chi scrive, che l'art. 9 e non soltanto il terzo comma, sia *the exposition of a desire* o, nella peggiore delle ipotesi, una cortina fumogena alzata per nascondere la carenza di una seria analisi delle reali conseguenze finanziarie riconducibili a questa legge.

G) con riguardo all'art. 10

Rispetto a questa disposizione si è altresì, oltre quanto già evidenziato, criticamente osservato che, mentre l'art. 119 Cost. vincola il processo di differenziazione alla solidarietà sociale da perseguire attraverso lo strumento della perequazione, la disposizione in esame non contiene norme immediatamente applicabili, ma solo prevede un complesso di misure strumentali a finalità perequative, limitandosi «a un riferimento generico alla promozione da parte dello Stato dell'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali ... anziché prevedere misure efficaci volte alla istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e alla destinazione di risorse aggiuntive a enti locali in una situazione di difficoltà economico-sociale che ... dovrebbero costituire le premesse di qualsiasi progetto volto a permettere la revisione delle competenze attribuite alle Regioni e agli Enti locali»¹⁴⁶.

In altre parole si tratterebbe di un articolo che si traduce in una mera ricognizione di risorse del tutto eventuali, una sorta di norma-programma, che manca l'obiettivo di mettere tutte le Regioni in posizione di parità ai nastri di partenza e che peraltro non fissa alcun cronoprogramma per la sua realizzazione.

Si tratta di osservazioni comprensibili che tuttavia non inficiano la coerenza della disposizione con i principi costituzionali, anche se rimettono a futuri provvedimenti la

¹⁴⁴ V. CARRIERI, *Memoria*, cit., p. 5.

¹⁴⁵ G. VIESTI, *Memoria*, cit., pp. 8-9.

¹⁴⁶ M. VOLPI, *Memoria* - Audizione informale Comm. Aff. costituzionali della Camera dei Deputati - 8 aprile 2024, p. 3.

compiuta realizzazione di quanto previsto. Piuttosto quel che manca è la previsione di un vincolo che imponga, che contestualmente o previamente alla stipula delle intese e all'approvazione delle correlative leggi, si debba procedere all'adozione dei provvedimenti attuativi di questa disposizione.

Schematizzando al massimo, i dubbi di costituzionalità che la dottrina ha sollevato rispetto a questa legge sembrano riconducibili a quattro distinti complessi argomentativi fra loro strettamente collegati: I) consentirebbe di trasformare la differenziazione in un succedaneo della specialità; II) non conterrebbe limiti espliciti alla decostituzionalizzazione delle materie; III) violerebbe il principio di solidarietà fra le Regioni e l'art. 119 Cost.; IV) violerebbe il principio di uguaglianza perché potrebbe pregiudicare l'uniforme erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale.

Ragion per cui non si potrebbe in alcun modo acconsentire ad una legge ordinaria che mette «in discussione principi quali la solidarietà dello Stato verso gli individui più bisognosi ovvero l'eguaglianza, da considerare in una proiezione intersoggettiva oltre che interregionale risultando necessaria prima o contestualmente alla differenziazione lo svolgimento di una significativa azione di riequilibrio ... resa possibile proprio dalla garanzia di uniformi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dallo svolgimento da parte dello Stato di significativi interventi perequativi (anche di tipo infrastrutturale) a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante»¹⁴⁷.

«Infatti qualunque forma di asimmetria delle Regioni a Statuto ordinario, anche la più spinta, *andrebbe* inquadrata nel principio unitario, che si estrinseca nell'eguaglianza sostanziale dei territori e nella solidarietà e coesione sociale, economica e territoriale (art. 5 in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Costituzione)». Qualunque possa essere il modello di regionalismo accolto, operando in uno Stato unitario, si deve presupporre «l'unitarietà della cornice di riferimento e deve muoversi nel perimetro di contrappesi ben definiti dalla Costituzione come solidarietà (art. 2 Cost.), «concepita come un valore supremo e fondativo che innerva l'intera struttura costituzionale», «eguaglianza (art. 3 Cost.), unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (art. 11 Cost.), principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), perequazione (art. 119), interesse giuridico ed economico unitario, nonché tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 117, lett. m) e 120 Cost.)»¹⁴⁸.

Dati questi controlimiti costituzionali (o limiti costituzionali impliciti alla differenziazione) la legge in esame, prefigurando una "fuga verso la specialità", oltre al principio di uguaglianza e di solidarietà, metterebbe «in discussione lo stesso principio della unità e indivisibilità della Repubblica sancito nell'art. 5», perché non sarebbe preordinata a realizzare «una fisiologica differenziazione nell'esercizio delle competenze e delle risorse garantite da un'effettiva perequazione tra le Regioni», ma consentirebbe «una diversità estrema destinata a raggiungere livelli insostenibili per l'unità del Paese»¹⁴⁹.

¹⁴⁷ L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione*, cit., pp. 1-2.

¹⁴⁸ M. CALAMO SPECCHIA, *Memoria*, cit., p. 6.

¹⁴⁹ M. VOLPI, *Memoria*, cit., pp. 5-6.

Ovviamente il riferimento è agli artt. 5, 9 e 10 della legge che, secondo questa dottrina, letteralmente e sistematicamente interpretati sono tali da consentire un tipo di differenziazione che andrebbe a vantaggio esclusivamente delle Regioni ricche, aumentando le disuguaglianze con le Regioni con minor capacità fiscale per abitante, si da rendere per queste seconde persino incerta l'effettiva erogazione dei LEP ed in ogni caso annichilendo il vincolo di solidarietà desumibile dall'art. 119 Cost.

Giudizio il cui substrato riposa sull'idea che la legge in esame sposi quell'interpretazione che vede nell'art. 116, comma 3 Cost. una disposizione che attribuisce alla "differenziazione" il senso e il significato di meccanismo che prefigura e permette una ulteriore omologazione alla "specialità", anche attraverso una sorta di assottigliamento del metodo negoziale in materia finanziaria, modellato su quello "pattizio" delle Regioni a Statuto speciale, essendosi deferita la determinazione delle entrate regionali derivanti dalle competenze devolute a Commissioni paritetiche formate da Stato e Regioni.

In altre parole, il riposto pensiero di questa dottrina è che la legge in esame sancirebbe il passaggio da un regionalismo solidaristico e cooperativo ad un regionalismo competitivo, aprendo la strada «ad una competizione territoriale destinata ad aumentare il livello di sperequazione tra Regioni», perseguendo «una nuova politica fiscale ed economica intesa non a colmare la frattura Nord-Sud, bensì a cristallizzarla e approfondirla»¹⁵⁰.

Per contro si può osservare che quest'orientamento si basa su una interpretazione *in malam partem* di tutte le disposizioni indicate, come se le stesse fossero chiarissime e passibili di quest'unica interpretazione.

Certo è vero che, come sopra si è evidenziato, l'art. 5, comma 2, si presta ad una interpretazione di dubbia costituzionalità, ma si tratta di un'interpretazione che non solo non è l'unica possibile, ma anzi dovrebbe essere evitata proprio perché incostituzionale.

In particolare, contro questa interpretazione si può osservare che, ove il criterio di finanziamento delle ulteriori forme di autonomia stabilito dall'intesa e dalla legge facesse applicazione direttamente o surrettiziamente del principio del residuo fiscale, sarebbe di per sé incostituzionale, come affermato dal Giudice delle leggi, risultando inoltre il sistema in base ad esso creato insostenibile per lo Stato che finirebbe per non avere più risorse finanziarie adeguate per il perseguimento delle proprie finalità politico-economiche, comprese quelle di riduzione del debito pubblico, in adempimento degli obblighi comunitari. Senza contare che allo stato l'interpretazione di questa disposizione appare ancora del tutto opinabile perché manca una nozione condivisa di "territorialità del gettito" e sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza.

Inoltre gli artt. 9 e 10 della legge non prefigurano affatto un superamento del regionalismo solidaristico.

¹⁵⁰ G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., p. 98. Anche in tema, più ampiamente, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, pp. 377 ss.

Piuttosto la sensazione che si ricava, soprattutto a considerare gli elementi di oscurità e contraddittorietà, come sopra evidenziati, che si ricavano da queste disposizioni, è che la legge si sforzi di quadrare il cerchio, lasciando aperte al Governo tutte le porte, in realtà omettendo (sembrerebbe consapevolmente) di definire il modello di regionalismo italiano, perpetuando così tutte le ambiguità che si devono imputare alla pessima formulazione del terzo comma dell'art. 116, mentre sarebbe stato opportuno e desiderabile che avesse delineato i tratti fondamentali del regionalismo differenziato, espressamente inserendolo all'interno del quadro proprio dell'autonomia ordinaria.

Cosa ancor più evidente per quel che concerne l'ampiezza e l'intensità della decostituzionalizzazione riconducibile all'art. 116, comma 3 Cost., non contenendo alcun limite esplicito alla decostituzionalizzazione delle materie. Dato che se, ad avviso di chi scrive, non implica alcun profilo di incostituzionalità della legge, nondimeno conferma la tendenza "ponzio pilatesca" della legge stessa.

Come è stato esattamente osservato in dottrina, manca nella legge una disposizione che indichi «un criterio di compilazione riduttiva della lista dell'art. 116, co. 3, Cost., alleggerita dalle materie inguaribilmente unitarie, insuscettibili di regolazione parcellizzata in base al territorio»¹⁵¹, visto che, come si è cercato di mostrare anche in precedenza, per la più parte delle materie non è possibile un trasferimento integrale, essendo necessario uno o più parametri che consentano di «distinguere ciò che è effettivamente devolvibile e ciò che, effettivamente, non lo è: le norme generali dell'istruzione, ad esempio, non possono riferirsi all'obbligo scolastico, al valore legale dei titoli di studio e così via...»¹⁵². Mentre non tranquillizzerebbe «la previsione, ex art. 2, c. 2, della legge che il Presidente del Consiglio possa "limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa"», trattandosi di «un limite che potrebbe rivelarsi inefficace qualora la richiesta di una o più Regioni fosse sostenuta da una forza politica di maggioranza decisiva per la sopravvivenza del Governo»¹⁵³.

Anzi si deve sottolineare che il problema della decostituzionalizzazione delle materie è stato sostanzialmente eluso dalla legge che ha virato su di un approccio basato sul trasferimento delle funzioni, mentre le materie figurativamente costituiscono il mero ambito all'interno del quale deve svolgersi la negoziazione relativa al trasferimento delle funzioni. In questo senso depongono univocamente gli articoli 1, comma 1, in cui si fa espresso riferimento all'«attribuzione di funzioni ... relative a materie o ambiti di materie»; l'art. 4, comma 1, che si riferisce al «trasferimento delle funzioni ... concernenti materie o ambiti di materie ...»; l'art. 2, comma 2 che dispone che gli atti di iniziativa regionali «possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni»; l'art. 2, comma 2, che stabilisce che il negoziato venga avviato e possa essere limitato «con riguardo a materie o ambiti di materie»: Tutte disposizioni che univocamente rendono evidente che l'oggetto dell'intesa viene preferenzialmente spostato dalla decostituzionalizzazione della competenza legislativa al trasferimento delle funzioni.

¹⁵¹ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati*, cit., p. 10.

¹⁵² G. CERRINA FERONI, *Relazione*, cit., p. 8.

¹⁵³ M. VOLPI, *Memoria*, cit., p. 1.

Salvo riemergere la predetta decostituzionalizzazione in modo obliquo in virtù di quanto stabilito dall'art. 7, comma 3, che prevede che ciascuna intesa individui, «in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa».

Allegato che di fatto e di diritto viene a definire la reale ampiezza e intensità dell'avvenuta decostituzionalizzazione, assumendo un rilievo fondamentale nel processo di differenziazione.

Con una soluzione che, ad avviso di chi scrive, appare paradossale ove si pensi che la decostituzionalizzazione, ovviamente parziale, dell'attuale assetto legislativo finisce per trovare una sua visibilità e riconoscibilità attraverso un allegato, peraltro potendosi creare problemi interpretativi gravissimi, ad esempio, qualora l'esercizio di una funzione implichi la cessazione di una norma statale che tuttavia non sia ricompresa nell'allegato stesso. Oltre a doversi escludere che tale allegato possa essere meramente indicativo ovvero possa rimettere a successivi atti l'individuazione delle disposizioni statali la cui efficacia dovrebbe cessare, perché questo sarebbe palesemente incostituzionale, visto che non sarebbe più né l'intesa né la successiva legge rinforzata a stabilire le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma queste sarebbero rimesse a successivi atti privi di qualsiasi copertura costituzionale, non certo approvati a maggioranza assoluta dalle due Camere.

Insomma anche per questo profilo la legge in esame accoglie una soluzione che, pur non presentando diretti vizi di costituzionalità, sfugge all'esigenza di sciogliere uno dei nodi più intricati della cattiva formulazione dell'art. 116, comma 3 Cost., ossia quello dei limiti costituzionali alla decostituzionalizzazione.

In materia una nota positiva è data dall'art. 6 che prevede che le funzioni amministrative trasferite alla Regione ai sensi dell'art. 116 Cost., siano «attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», che consente di ritenere che la legge implicitamente respinga la tesi della decostituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, escludendo che l'attribuzione alle Rad di ulteriori funzioni amministrative possa assumere carattere derogatorio del predetto principio, inserendosi nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 118 Cost.

Peraltro, quanto già detto a proposito degli artt. 5, 9 e 10, consente di escludere che alla legge sia ascrivibile la violazione del principio di uguaglianza potendo pregiudicare l'uniforme erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale.

L'opinione che prima o contestualmente alla differenziazione sarebbe stata necessaria un'energica azione riequilibratrice, anche attraverso significativi interventi perequativi a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, e che, prima di procedere con la determinazione dei LEP, sarebbe stata necessaria la risoluzione dei gravi problemi di fondo che si sono manifestati nell'erogazione dei LEA, e che hanno determinato per i singoli gravi disparità di trattamento a seconda della Regione di residenza e ancora che con l'autonomia differenziata si correrebbe il rischio di approfondire queste disparità, contiene non pochi elementi largamente condivisibili. Ma si tratta di un'opinione che non ha alcun rilievo sulla valutazione della costituzionalità o meno della legge, quanto piuttosto mira a dimostrare la

necessità di rinviare *sine die* l'autonomia differenziata ovvero, meglio, a ritenerla “sbagliata”, con riferimento alle attuali condizioni socio-economiche, tornando ancora una volta al punto nodale del problema: l'inserimento in Costituzione di una disposizione pessimamente formulata, idonea a destabilizzare il modello del regionalismo italiano, senza chiaramente individuare quale avrebbe dovuto essere il punto di approdo del processo di differenziazione.

In sostanza il peggior difetto di questa legge non sta in quello che dice, ma in quello che non dice, visto che in realtà non si fa carico e non affronta i nodi più critici che sono riconducibili alla sciagurata formulazione dell'art. 116, comma 3 Cost., in particolare quello dei limiti alla decostituzionalizzazione, mancando così l'obiettivo di porsi come guida per lo sviluppo di un regionalismo ordinato, in armonia con la mantenuta distinzione fra Regioni a Statuto speciale e Regioni ordinarie ed, anzi, lasciando presagire una ulteriore rincorsa delle Regioni speciali alle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, come sembrerebbe ricavarsi dal non condivisibile disposto dell'art.11, comma 2 della legge quadro. Ma se il legislatore ha regolato la materia in un modo non completamente soddisfacente, questo non significa che la legge sia da interpretare in contrasto con la Costituzione ovvero imponga un'attuazione incostituzionale dell'art. 116, comma 3 Cost. e se è vero che lascia aperte troppe porte, è anche vero che la stessa, come si dirà qui appresso, costituisce un bel passo avanti rispetto agli accordi preliminari del 2018 e soprattutto alle successive pre-intese, siglate nel 2019, sulla base di quella non esigua dottrina che ha ritenuto autoapplicativa la predetta disposizione costituzionale.

Argomentazioni, quelle poc'anzi sviluppate in ordine alle ventilate lacune della legge in esame, che peraltro dovrebbero ritenersi prive di pregio a seguire quella dottrina che ritiene che «tutti i profili rilevanti per la nuova disciplina del riparto della competenza legislativa, ivi compresi i limiti alle “nuove” competenze regionali e alle competenze statali trasversali, nonché le regole per il trasferimento e il finanziamento delle funzioni»¹⁵⁴, costituirebbero il contenuto necessario delle intese e quindi o non potrebbero essere disciplinate dalla legge quadro e, ove disciplinate, invaderebbero gli spazi normativi che la Costituzione riserva alle intese e alle correlative leggi che attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia.

In special modo, secondo questa dottrina, la fonte attuativa da un lato «non potrebbe “ritagliare” le materie “differenziabili” al fine di individuare, riguardo a ciascuna di esse, porzioni più o meno ampie di disciplina non devolvibili siccome ritenute espressive di interessi unitari infrazionabili; oppure, per quanto concerne le materie concorrenti, indicare aprioristicamente una serie di principi fondamentali dal cui rispetto le Regioni istanti non potrebbero essere in ogni caso dispensate. Tutto ciò, infatti, si porrebbe in aperta contraddizione con la *ratio* stessa della “differenziazione” che, come detto, è quella di consentire a ciascuna Regione di acquisire, entro i soli limiti costituzionalmente previsti, un accrescimento di autonomia appositamente conformato alle sue peculiarità e specificità», dall'altro «con

¹⁵⁴ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, p. 147. Più ampiamente sul contenuto necessario delle intese L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in A. G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. NAPOLITANO, (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, pp. 99 e ss.

riguardo al *quomodo* della “differenziazione”, dovrebbe astenersi «dall’indicare espressamente le diverse, possibili forme e modalità di accrescimento di autonomia conseguibili all’esito del procedimento. Anche sotto questo profilo, infatti, le opzioni praticabili sono molteplici, variamente modulabili in base alle diverse situazioni regionali. E così, ad esempio, riguardo alle tre materie di competenza esclusiva statale “differenziabili” potrebbe ipotizzarsi una transizione singola, attraverso il loro passaggio al regime di competenza concorrente, previa espressa indicazione nella “legge di differenziazione” dei principi fondamentali che le leggi regionali sarebbero comunque tenute a rispettare; oppure una transizione doppia (difficilmente praticabile), mediante il passaggio al regime di competenza residuale, con conseguente esenzione della disciplina regionale dal rispetto di ogni e qualsivoglia disposizione statale, anche di principio⁵. Ciò potrebbe valere anche guardo alle materie concorrenti, mediante la loro transizione al regime di competenza residuale»¹⁵⁵.

Dottrina che tuttavia chi scrive ritiene di non poter condividere, quantomeno per quel che concerne i limiti alla decostituzionalizzazione delle materie o ambiti di materie di cui all’art. 116, comma 3 Cost.

Infatti l’individuazione dei limiti alla decostituzionalizzazione (che non necessariamente richiede l’identificazione specifica degli ambiti materiali che non possono essere oggetto di devoluzione) è sia una operazione logicamente e giuridicamente previa rispetto all’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia, la cui definizione in via generale dovrebbe costituire anzi uno degli aspetti qualificanti di una legge, quale quella in esame, che vuole disciplinare la “cornice” dell’autonomia differenziata, sia, diversamente da quanto sostiene la dottrina sopra richiamata, è implicita proprio nella *ratio* della decostituzionalizzazione, il cui effetto è una deroga al riparto costituzionale delle competenze che non può essere “senza limiti o ragioni”, ma deve situarsi all’interno di un assetto uniforme per tutte e quindici le Regioni ordinarie. Questo significa che la legge quadro avrebbe dovuto indicare in via generale i limiti alla decostituzionalizzazione, statuendo, ad esempio, che una materia come quella della tutela dell’ambiente mai avrebbe potuto essere trasformata in una potestà legislativa generale delle Regioni ovvero ancora il rispetto di tutti i principii fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente, salvo quelli espressamente derogati dalle singole intese, etc. L’art. 116, comma 3, Cost. infatti non può essere interpretato come se fosse l’anticamera del “*Far West*” in cui ciascuno è legge a se stesso e in cui nessuno, operatore del diritto o cittadino, può e deve sapere prima della stipula delle singole intese se, ad esempio, la tutela dell’ambiente o

¹⁵⁵ Così M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo “differenziato”: considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell’art. 116, comma 3, Cost.*, cit., pp. 150-151, il quale, in modo per nulla convincente, mentre sostiene di non voler «affermare che alla legge statale attuativa, ad esempio, sia assolutamente ed astrattamente preclusa – anche sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale –, la preventiva individuazione di una serie di limiti alla “differenziazione” strettamente connessi al principio unitario, in ipotesi anche mediante l’espressa indicazione di porzioni di materie non “differenziabili”, nondimeno «ritiene piuttosto che tali limiti, siccome immanenti al sistema, non necessitino di alcuna espressa indicazione e che, comunque, in ossequio alla richiamata *ratio* della “differenziazione”, il loro concreto atteggiarsi e l’intensità della loro applicazione non debbano essere determinati dal legislatore statale in via preventiva con la legge attuativa, quanto piuttosto in via successiva con ciascuna “legge di differenziazione”, a seguito del confronto con le diverse e specifiche istanze di volta in volta avanzate dalle Regioni e all’esito del concreto bilanciamento tra ragioni dell’unità e ragioni dell’autonomia ad esso sotteso».

l'istruzione o anche la materia delle professioni o quella di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia possa essere trasformata in una materia di potestà legislativa generale delle Regioni o se questo potrà accadere per una Regione, ma non per un'altra, magari perché politicamente "antipatica", e così via, salvo soltanto il successivo (salutare) intervento della Corte costituzionale.

6. Una breve disamina delle pre-intese sottoscritte nel 2019 con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, raffrontate con la legge quadro qui esaminata

In precedenza si è cercato di chiarire come il comma 1 dell'art. 11 della legge quadro, che, in via transitoria, fa salvi «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo» letteralmente interpretato non riguarda e non copre anche le pre-intese (o bozze di intesa) precedentemente firmate nel 2019 con le tre Regioni sopra indicate.

E tuttavia sembra un dato di buon senso ritenere che queste pre-intese possano costituire il punto di partenza per la nuova negoziazione che dovesse aprirsi nel prossimo futuro con le medesime Regioni.

Anche perché è evidente che uno degli obiettivi della legge quadro è quello di dettare talune norme di carattere generale da seguire nella determinazione dei contenuti della parte generale delle future intese.

Non appare pertanto inopportuno un confronto fra le predette pre-intese e la legge quadro sia per misurare le novità che quest'ultima legge ha introdotto rispetto all'approccio che si era tenuto nel 2019 sia conseguentemente per verificare se le dette pre-intese siano ancora veramente utilizzabili e fino a che punto (confronto che si avverte verrà svolto prescindendo dal problema del rapporto, sopra affrontato, fra legge quadro e intese).

Confronto che peraltro va limitato alla parte generale delle pre-intese, ove si consideri che la legge quadro è appunto riferibile solo a questo ambito normativo.

Strutturalmente infatti le pre-intese del 2019 risultano divise in due parti *rectius* titoli: il primo rubricato "Disposizioni generali"; il secondo "Competenze attribuite alla Regione", che concerne precisamente le competenze devolute in ordine a ciascuna materia oggetto di richiesta di autonomia differenziata (titolo questo secondo che assai più del primo, sia detto per inciso, ha buone probabilità di costituire la base della nuova negoziazione).

Non vi è dunque corrispondenza fra la legge quadro e il titolo II delle pre-intese o, se si vuole, la legge quadro è dichiaratamente preordinata a dettare una disciplina uniforme per la negoziazione delle "Disposizioni generali" delle future intese, nel caso in cui per queste ultime si voglia mantenere la stessa struttura esibita dalle pre-intese del 2019.

Preliminarmente deve osservarsi che le tre pre-intese sono quasi identiche. Anzi quelle della Regione Veneto e della Regione Lombardia sono perfettamente sovrapponibili, salvo il numero di materie oggetto di richiesta di autonomia differenziata 23 per la Regione Veneto, 20 per la Regione Lombardia e salva la data di sottoscrizione: il 25 febbraio la prima, il 15 febbraio la seconda. La pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna, siglata anch'essa il 15 febbraio 2019, presenta invece rispetto alle altre due alcune diversità sia con riguardo alle materie oggetto di richiesta di autonomia differenziata, "soltanto" 16, sia con riferimento ad alcune disposizioni,

nello specifico gli artt. 2, 7 e 8 in cui compaiono alcuni commi – commi 2 e 3, nel primo articolo; commi 4 e 5, nel secondo; il comma 2, nel terzo (*infra* sui contenuti) – che non sono presenti nelle corrispondenti disposizioni delle altre due pre-intese.

Ancora preliminarmente va detto che la più evidente differenza fra la legge quadro e le pre-intese qui considerate è la mancata distinzione fra materie LEP e materie non-LEP e la correlativa subordinazione dell'attribuzione delle «funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ..., relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge ..., dei relativi LEP».

Nelle pre-intese invece il riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è sostanzialmente assente sia nella parte generale¹⁵⁶ sia anche nella seconda parte in cui, se è vero che ricorre con frequenza una formula di salvezza dei LEP del tipo: «È attribuita alla Regione ..., nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale» (si vedano, ad esempio, gli artt. 10 e 23) o formule similari, è, però, altrettanto vero che mai la determinazione dei LEP compare, con riguardo alle materie LEP, come *conditio sine qua non* per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia.

Si tratta di una differenza notevolissima che consente di affermare la limitata utilizzabilità di queste pre-intese come punto di partenza della successiva negoziazione fra Stato e Regioni, a meno di non attendere la determinazione dei LEP che ne consentirebbe un parziale recupero, soprattutto con riguardo al titolo II relativo all'attribuzione delle funzioni.

La parte generale delle pre-intese si compone di 8 articoli.

Il primo rubricato "Oggetto e contenuto dell'intesa" recita: «1. La presente intesa ha ad oggetto l'attribuzione alla Regione ... di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi posti dagli artt. 3, 5, 117, 118, 119 e 81 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra istituzioni che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, compongono la Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile. 2. L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione ... e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo». È identico per le tre Regioni ed è ipotizzabile che, ove venisse riutilizzato in sede di nuova negoziazione, debba essere ampliato per conformarlo alla tavola di principi meglio specificati dall'art.1 della legge quadro.

Il secondo comma desta un certo interesse perché richiama quello che in dottrina è stato definito l'elemento soggettivo della differenziazione, vale a dire il motivo per cui le Regioni ritengono necessario «sostituirsi in via definitiva allo Stato nell'esercizio di funzioni», altrimenti a loro precluse. Il che per vero implicherebbe, come esattamente e reiteratamente osservato in

¹⁵⁶ Per la Regione Emilia –Romagna viene fatta salva la potestà legislativa statale in materia di LEP, artt. 2, comma 3 e 8, comma 2; inoltre in tutte e tre le pre-intese si riscontra un'altra norma, anch'essa di pura salvaguardia, che riguarda i LEP, laddove si trova stabilito che l'attribuzione delle risorse finanziarie è determinata in termini di fabbisogni *standard* fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni, art. 5, comma 1.

dottrina, un duplice onere per le Regioni richiedenti: «esibire un interesse territoriale, attuale e specifico, che giustifichi il trattamento migliorativo rispetto a quello *standard* delle altre Regioni; e provare i fatti di efficienza e di adeguatezza in forza dei quali presumono essere più capaci dello Stato nell'assolvere i compiti richiesti»¹⁵⁷, in funzione di una miglior crescita e di un più rapido sviluppo, agendo l'autonomia differenziata come uno strumento di dinamismo orientato a liberare le potenzialità di ciascuna parte del territorio nazionale limitando l'azione dello Stato e potenziando l'azione delle Regioni, con il limite di non pregiudicare gli interessi delle altre Regioni e di non provocare un aumento delle diseguaglianze¹⁵⁸.

Test che dovrebbero divenire parte integrante della negoziazione ai fini della stipulazione dell'intesa. Anche se deve dirsi che lo Stato sembra essersi incamminato per una strada diversa, vale a dire la previsione della durata decennale dell'intesa la cui giustificazione diviene ancor più evidente ove il legislatore presuma che la negoziazione fra Stato e Regioni possa prescindere da tali test.

L'art. 2 è rubricato "Materie" e contiene l'elenco delle materie oggetto della richiesta di autonomia differenziata che, come anticipato, prescindono dalla distinzione fra materie LEP e non-LEP e sono 16 per la Regione Emilia-Romagna, 20 per la Regione Lombardia e tutte e 23 per la Regione Veneto.

Nella sola pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna, oltre all'elenco delle materie, sono inseriti altri due commi che recitano: «2. Alla Regione Emilia-Romagna è altresì riconosciuta una competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto della presente intesa. 3. L'esercizio delle competenze attribuite nella materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa».

Cosa debba intendersi per «competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto della presente intesa» è assolutamente oscuro. In merito può solo osservarsi che le intese non possono creare delle tipologie di potestà legislativa non previste dalla Costituzione; inoltre l'art. 117, comma 6

¹⁵⁷ G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati*, cit., p. 1. Anche sul punto, G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, cit., pp. 9-10, per il quale «i percorsi di differenziazione disegnati in Costituzione dovrebbero costituire la risposta a "peculiarità territorialmente circoscritte e non riscontrabili in altre parti del territorio statale"».

¹⁵⁸ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., n. 2/2023, p. 141. Si noti che per la più accreditata dottrina economica una politica pubblica potrebbe essere decentrata solo ricorrendo contemporaneamente le tre seguenti condizioni: 1) influisce solo localmente e non crea esternalità su altri territori limitrofi; 2) le preferenze dei cittadini residenti sono simili all'interno dei diversi territori, mentre differiscono da un territorio all'altro; 3) quando non produce economie di scala, tali da generare importanti risparmi di costo nel caso in cui le decisioni vengano prese a livello nazionale.

Cost. riserva ai regolamenti degli Enti locali la «disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Fortunatamente nella legge quadro questa fantomatica competenza appare abbandonata, sì che non sembra possa trovare spazio nelle future intese.

Pur se assai stranamente si ritrova nella sola pre-intesa con l'Emilia-Romagna, desta invece un certo interesse il comma 3 che costituisce un tentativo di definire in termini generali i limiti alla decostituzionalizzazione che deriva dall'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.

Una disposizione consimile manca nella legge quadro e si tratta di una carenza grave, perché, come già più volte detto, per la quasi totalità delle materie la decostituzionalizzazione non può che essere limitata e parziale. Chissà se verrà replicata, migliorata nella sua formulazione, nelle future intese.

Gli artt. 3 (rubricato "Commissione paritetica") e 4 (rubricato "Competenze legislative e amministrative attribuite"), commi 1 e 2 delle pre-intese disciplinano l'istituzione della Commissione paritetica con competenza a determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni da trasferire, nonché le modalità di tale trasferimento. Nel merito l'art. 3 recita: «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa, è istituita una commissione paritetica Stato Regione ..., di seguito commissione paritetica, composta da nove rappresentanti designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove rappresentanti designati dalla Giunta della Regione ... 2. La commissione paritetica, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II».

A loro volta i commi 1 e 2 dell'art. 4 stabiliscono: «1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie previa deliberazione del Consiglio dei ministri, saranno trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali, determinati ai sensi del comma 1, dell'art. 5. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica. Sono, altresì, ridimensionate in rapporto ai compiti residui le amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite. 2. Sugli schemi dei decreti di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata, che si esprime entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso inutilmente tale termine, gli schemi dei decreti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, i decreti sono comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative».

Nel loro impianto essenziale il contenuto di queste disposizioni relativo alla determinazione dei beni e delle risorse si ritrova nella legge quadro, ma con sostanziali diversità.

L'art. 5 comma 1 della legge quadro costituisce una sorta di razionalizzazione/semplificazione di quanto stabilito nelle pre-intese. Con l'avvertenza che tanto il disposto dell'art. 4 comma 1 della legge quadro che stabilisce che «il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP ... possa essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*», quanto quello dell'art. 4, comma 2 che rinvia alle singole intese il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli LEP con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, secondo le modalità, le procedure e i tempi ivi indicati, rende molto parziale il raffronto fra le pre-intese e la legge quadro. Questo perché, come appena evidenziato, la legge quadro non si occupa direttamente del trasferimento delle funzioni, beni e risorse. Non trova pertanto riscontro nella legge quadro il meccanismo previsto nelle pre-intese che attribuiva alla Commissione paritetica la determinazione delle risorse e, ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ... previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il trasferimento delle stesse. Unico raffronto possibile è dunque quello che concerne la determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, determinazione per la quale, diversamente dalle pre-intese, viene previsto che venga effettuata non direttamente dalla Commissione paritetica, ma con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta della Commissione paritetica. Non è del tutto chiaro il senso di questo meccanismo di doppia proposta, visto che in Commissione paritetica siedono tutti i rappresentanti dei Ministri proponenti. Pure se sembrerebbe che la proposta della Commissione paritetica debba essere considerata vincolante, la disposizione è passibile di essere interpretata anche diversamente, come già in precedenza osservato. Rispetto alle pre-intese viene altresì profondamente modificata la composizione della Commissione paritetica nella quale è stabilito che siedano «un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)». Coerentemente con questa diversa composizione la Commissione paritetica viene ridenominata Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali.

Inoltre il rinvio alle intese operato dalla legge quadro della disciplina relativa al trasferimento delle funzioni, dei beni e delle risorse, spiega il perché in questa legge non sia presente un qualunque riferimento tanto alla procedura che nelle pre-intese richiede che sugli schemi dei decreti di trasferimento sia acquisito il parere della Conferenza unificata e successivamente quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali nonché delle Commissioni competenti per materia sia della Camera dei deputati che del Senato della Repubblica, quanto alle disposizioni che stabiliscono che all'atto del trasferimento dei beni e delle risorse si debba procedere alla contestuale soppressione o al ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'amministrazione statale periferica ovvero al ridimensionamento, in

rapporto ai compiti residui, delle amministrazioni statali centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite.

Nella legge quadro risulta invece mantenuta la previsione della necessità della consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative – già prevista nelle pre-intese anche se con riferimento ai decreti di trasferimento e non a quelli di determinazione dei beni e delle risorse –, disponendosi che, «in tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica senta i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative».

Nell'art. 5, comma 1 della legge quadro compare infine una norma, assente nelle pre-intese, che statuisce che «ai componenti della Commissione paritetica non spettino compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati, provvedendosi al funzionamento della medesima Commissione «nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

Peraltro nelle pre-intese all'adozione dei decreti di trasferimento dei beni e delle risorse è legata un'altra norma cardine e cioè il comma 5 dell'art. 4 che prescrive che «le competenze legislative trasferite, ai sensi della presente Intesa, nelle materie di cui all'articolo 2, operano all'atto della» predetta adozione. Disposizione che parrebbe confermata dal successivo comma 5 dell'art. 5 delle pre-intese che, seppur poco felicemente, statuisce che «i provvedimenti di determinazione delle risorse determinano altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative». Il che consente di chiarire come nelle pre-intese del 2019 appaia principio consolidato che il concreto esercizio delle nuove competenze legislative ed amministrative attribuite debba avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

Principio quest'ultimo che unitamente all'intero complesso dispositivo attinente al trasferimento dei beni e delle risorse, come sopra accennato, potrebbe essere replicato nelle future intese, a partire da eventuali intese che abbiano ad oggetto materie non-LEP.

Disposizione che non può trovar posto in una intesa da approvare con legge rinforzata è invece, ad avviso di chi scrive, il comma 4 dell'art. 4 delle pre-intese che testualmente recita: «Al riordino delle amministrazioni statali si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine di trenta giorni, gli schemi di regolamento sono comunque trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni competenti per materia, entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato».

Materia che esula completamente dai contenuti dell'intesa, essendo di stretta competenza delle fonti primarie dello Stato, rientrando nella potestà legislativa esclusiva ai sensi delle lett. f) e g) dell'art. 117, comma 2 Cost.

Felicitemente ribaltato dall'art. 6 della legge quadro (come più volte evidenziato) è infine il comma 3 dell'art. 4 delle pre-intese che recita: «nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, con riguardo alle materie oggetto della presente intesa, la Regione ... può conferire in tutto o in parte, con legge, le funzioni amministrative a essa attribuite ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana ... e disciplinarne l'esercizio, [secondo quanto previsto ed entro i limiti stabiliti dal Capo III del presente Titolo]¹⁵⁹. A tal fine, la Regione ... garantisce agli enti locali le risorse necessarie».

Disposizione, ad avviso di chi scrive, palesemente incostituzionale. In ogni caso idonea ad alimentare quelle interpretazioni politiche ed anche dottrinali dirette a sostenere la non condivisibile tesi della decostituzionalizzazione, da parte dell'art. 116, comma 3, anche del principio di sussidiarietà.

L'art. 5 delle pre-intese, rubricato "Risorse finanziarie" è un'altra norma qualificante delle stesse sulla quale è andata ad impattare drasticamente la legge quadro.

Il comma 1 recita: «Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di 'autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, sono determinate dalla Commissione paritetica Stato-Regione ... di cui all'articolo 3, in termini di: a) spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate; b) fabbisogni *standard*, che dovranno essere determinati per ogni singola materia, entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art. 4, comma 1, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni; decorsi tre anni dall'entrata in vigore dei decreti di cui all'art. 4 comma 1, qualora non siano stati adottati i fabbisogni *standard*, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse»

Di questa disposizione non rimane più nulla o quasi. La legge quadro prevede infatti che sia l'intesa a stabilire i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative (art. 5, comma 1) e non più la Commissione paritetica, mentre la determinazione di tali beni e risorse, come si è visto, compete ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio su proposta iniziale della Commissione paritetica. Per le materie LEP la definizione dei fabbisogni *standard* è previa rispetto al trasferimento delle funzioni dei beni e delle risorse e dunque la norma per questa parte è inapplicabile e non è replicabile. Così come per queste materie deve ritenersi definitivamente superato il successivo comma 7 che stabilisce che «i fabbisogni *standard* ... e le relative metodologie sono individuati da un apposito comitato Stato-regioni che il Governo si impegna a istituire e che opera in raccordo con organismi già esistenti nella medesima materia». Mentre per le materie non-LEP è ancora la legge quadro a stabilire che il trasferimento delle funzioni, beni e risorse possa avvenire immediatamente, ma «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 4, comma 2). Rimane salva per le materie non-LEP la possibilità di prevedere nelle intese, qualora, decorsi tre anni, non siano stati adottati, anche per le stesse i

¹⁵⁹ Il capo III del medesimo titolo non compare in alcuna delle pre-intese pubblicate.

fabbisogni *standard*, che l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione non possa «essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse».

Rispetto al comma 3 dell'art. 5 delle pre-intese che prevede che «il finanziamento delle competenze riconosciute ... è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della Commissione paritetica Stato-Regione ..., dall'utilizzo, eventualmente anche congiunto, dei seguenti strumenti: a) una compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale», la legge quadro ha introdotto una fondamentale novità, non richiamando, come modalità di finanziamento dell'autonomia differenziata, il riferimento alle aliquote riservate. Previsione questa delle pre-intese che aveva suscitato gravi perplessità, osservandosi che la stessa avrebbe posto «un problema di tenuta dell'intero sistema tributario, in grado di provocare un deterioramento della sua integrità», dato che la previsione di aliquote riservate avrebbe corrisposto «a una variazione della titolarità del gettito stesso: non più tributi nazionali, ma tributi sui quali le singole Regioni esercitano un diritto alla restituzione per la parte imputabile al loro territorio»¹⁶⁰.

Ora, come si è visto sopra, l'art. 5, comma 2 della legge quadro, quanto alle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, facendo riferimento esclusivamente «a compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale», peraltro stabilendo il rispetto sia dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sia di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione, non sembra più consentire il ricorso, come fonte di finanziamento, alla previsione di aliquote riservate.

Si è visto in precedenza, come una delle criticità riconducibili all'art 5, comma 2 della legge quadro derivi dal fatto che non viene disposto nulla per il caso in cui il gettito del tributo aumenti, rimanendo ferma l'aliquota. Evento da cui deriverebbe un aumento delle «risorse a disposizione della Regione senza che la stessa, in assenza di una specifica previsione ... abbia il dovere di trasferire al bilancio dello Stato la quota dovuta all'incremento della base imponibile per consentire, a fini redistributivi, il finanziamento dei LEP nelle Regioni più bisognose»¹⁶¹. Questo perché «la eventuale rimodulazione dell'aliquota – è stabilito nella legge quadro – sia di competenza delle Commissioni paritetiche, una per regione», risultando impensabile che le Regioni che hanno avviato il processo di differenziazione «proprio per acquisire maggiori risorse vi rinuncino quando sono state in grado di ottenerle»¹⁶².

Questo singolare silenzio della legge quadro sembra peraltro potersi spiegare proprio in rapporto ad un'altra disposizione contenuta nell'art. 5 delle pre-intese, il comma 4, in cui espressamente si stabilisce che «l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati ..., rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni *standard*, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione».

¹⁶⁰ Per questa critica, avanzata in termini generali contro la dottrina del residuo fiscale, si veda P. LIBERATI, *Relazione*, cit., p. 6.

¹⁶¹ L. CHIEFFI, *I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l.*, cit., p. 8.

¹⁶² G. VIESTI, *Memoria*, cit., p. 8.

Il silenzio della legge quadro sembra pertanto funzionale ad una riproposizione, con le necessarie modifiche, di questa disposizione nelle future intese. Disposizione, ad avviso di chi scrive, scarsamente condivisibile, perché tende a conservare alle Rad un *surplus* di risorse privo di qualsiasi accettabile giustificazione.

Come nelle pre-intese, anche nella legge quadro viene prevista la competenza della Commissione paritetica a monitorare e verificare che l'andamento del gettito sia idoneo a coprire la spesa derivante dall'esercizio delle funzioni attribuite.

Rispetto al comma 6 dell'art. 5 delle pre-intese che recita: «Ogni due anni la Commissione paritetica Stato-Regione verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte», assai meglio formulato appare il comma 2 dell'art. 8 della legge quadro che prevede non ogni due anni, ma annualmente che la Commissione paritetica provveda alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni attribuite, se del caso, qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, proponendo al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione.

In proposito vi è ulteriormente da osservare che la legge quadro affida alla Commissione paritetica, come già in precedenza notato, una molteplicità di attribuzioni che non hanno riscontro nelle pre-intese. Così è della competenza a procedere annualmente «alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornendo alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa (art. 8, comma 1). Così è pure per l'attività di monitoraggio dell'effettiva garanzia, in ciascuna Regione, dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione, che per le Rad è affidata alla Commissione paritetica (art. 3, comma 4).

Si tratta di un'attività che solo in termini molto ampi può definirsi di monitoraggio, perché in realtà ha ad oggetto il complessivo funzionamento dell'intesa in particolare per quel che concerne il finanziamento delle funzioni e l'erogazione dei LEP e che rende la Commissione paritetica centrale per la vita dell'intesa stessa.

Assai diversamente nelle pre-intese quella che viene qualificata come attività di monitoraggio si riferisce ad un ambito solo parzialmente sovrapponibile, così come si desume dall'art. 8, rubricato "Verifiche e monitoraggio", che recita: «Al fine di verificare lo stato di attuazione della presente Intesa e dell'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività».

Ambito che nella legge quadro corrisponde a quello del comma 4 dell'art. 7 che stabilisce che la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione possono, anche congiuntamente,

disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse, e a tal fine ne concordano le modalità operative.

Nella legge quadro pertanto questa attività di verifica e monitoraggio ha assunto un carattere più specifico con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni: non risulta più affidata alla Commissione paritetica, dovendosene concordare fra le Parti le modalità operative, e soprattutto appare correlata alla possibilità, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio effettuato, dell'obbligo di garantire i LEP, di far cessare, integralmente o parzialmente, l'efficacia dell'intesa.

La qual cosa induce ad escludere che l'art.8 delle pre-intese del 2019, possa essere replicato nelle future intese, apparendo del tutto superato dalla legge quadro.

Il contenuto dell'art. 7 delle pre-intese, rubricato "Leale collaborazione" è stato, con qualche necessaria modifica, sostanzialmente condiviso dal legislatore della legge quadro.

I commi 1 e 2 recitano: «1. Le disposizioni normative statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa in base alla presente intesa continuano ad applicarsi nella Regione ... fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia. 2. La legge regionale, nelle materie oggetto ... della presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione ... a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone la decorrenza».

Il comma 3 dell'art. 7 della legge quadro a sua volta dispone che «ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa».

Molto opportunamente la legge quadro ha eliminato l'aspetto più sorprendente (e incostituzionale) della norma contenuta nelle pre-intese che affidava alla legge regionale l'individuazione delle disposizioni statali di cui doveva cessare l'efficacia, disponendo che le stesse debbano essere previamente indicate in un apposito elenco, allegato all'intesa. Per il resto il contenuto è lo stesso ed è ovvio pensare che sarà inserito nelle future intese.

Il comma 3 dell'art. 7 delle pre-intese contiene infine un'ulteriore norma che prevede che «in attuazione del principio di leale collaborazione le leggi regionali di attuazione dell'intesa, siano comunicate al Ministro per gli affari regionali, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio Regionale».

Norma assente nella legge quadro e che non sembra di grande utilità ove non si preveda che il Ministro possa richiedere il riesame della legge o quantomeno fare osservazioni di legittimità e/o di merito.

Solo nella pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna all'art. 7 sono presenti due ulteriori commi che dispongono: «4. I contenuti della presente intesa, nonché della legge che la approva, possono essere oggetto di disposizioni, anche legislative, di esecuzione. 5. 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».

Quest'ultimo comma non desta problemi, peraltro trovando un corrispettivo nel comma 1 dell'art. 7 della legge quadro.

L'altro presenta invece seri problemi di inquadramento, perché prefigura una "catena" di atti normativi che sembra estranea ai contenuti della legge rinforzata che è la sola a cui compete di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia.

Stante la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che implica incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., risulta assai difficile commentare l'art. 6 delle pre-intese, rubricato "Investimenti" che recita: «Stato e Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese».

Disposizione che per di più deve ora comporsi con l'art. 10 della legge quadro, in particolare con la lettera a) del comma 1.

Come nella legge quadro anche in tutte e tre le pre-intese del 2019 risulta inserita la clausola d'invarianza finanziaria formulata nel modo seguente: «Dall'applicazione della presente intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 4, comma 2).

Disposizione che sicuramente verrà inserita in tutte le future intese, ma rispetto alla quale devono ritenersi valere tutte le critiche avanzate nei confronti della corrispondente statuizione della legge quadro.

Quanto sin qui esposto consente di fare due considerazioni conclusive. La legge quadro costituisce una razionalizzazione, di molto migliorativa di quanto concordato nelle pre-intese del 2019: la distinzione delle materie in materie LEP e non-LEP; la subordinazione, per le materie LEP, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio, del trasferimento delle funzioni, dei beni e delle risorse alla determinazione dei LEP e dei correlativi fabbisogni *standard*; la preferenza per un approccio alla differenziazione basato sul trasferimento delle funzioni anziché sulla decostituzionalizzazione delle materie; l'abbandono del riferimento alle aliquote riservate come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, peraltro stabilendo il rispetto sia dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 sia di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione; il rafforzamento dell'attività di verifica e monitoraggio; la previsione di una durata massima delle intese, così come la possibilità di farne cessare l'efficacia; l'obbligo per le Rad di attribuire agli Enti locali le funzioni trasferite, salvo quelle di cui deve essere garantito l'esercizio unitario a livello regionale; la modifica della composizione della Commissione paritetica e la più precisa definizione delle sue competenze; la previsione che l'individuazione delle disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia nel territorio regionale sia fatta in un apposito elenco allegato all'intesa e non rimessa all'arbitrio del legislatore regionale; il superamento di una pluralità di previsioni contenute nelle pre-intese, quantomeno inopportune, se non anche incostituzionali, come sopra si è cercato di evidenziare, costituiscono un complesso dispositivo che legittima questa valutazione.

Complesso dispositivo la cui disamina apre la strada alla seconda considerazione, vale a dire la limitatissima utilizzabilità del titolo I delle pre-intese del 2019 ai fini della negoziazione delle

future intese. Anzi a chi scrive pare che il cambio di paradigma operato dalla legge quadro condurrà ad una rideterminazione *ex novo* dei contenuti della parte generale delle intese, ammesso che si voglia mantenere la struttura delle pre-intese del 2019. Mentre, ove Stato e Regioni decidessero di attendere la determinazione dei LEP e dei correlativi fabbisogni per riprendere la negoziazione per arrivare ad intese che abbraccino materie LEP e non-LEP, come è per le pre-intese 2019, la seconda parte di queste ultime, ha buone probabilità di costituire la base per il futuro confronto sulla concreta individuazione delle funzioni da attribuire.

7. La sottoponibilità a referendum della legge quadro

In considerazione del fatto che una pluralità eterogenea di soggetti si è attivata per raccogliere le firme per abrogare la legge qui considerata, non sembra inopportuno esaminare il profilo della sua sottoponibilità a referendum.

Un primo quesito referendario è stato depositato dagli esponenti di vertice di quasi tutte le forze politiche di opposizione, da alcuni sindacati e da varie associazioni il 5 luglio, presso la Corte di Cassazione di Roma. La raccolta firme è stata annunciata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.157, il 06-07-2024. Quesito che risulta essere così formulato: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”?»

Successivamente, per iniziativa della Associazione Monte Peglia per Unesco, sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.167 del 18-07-2024 è stato pubblicato l’annuncio di una ulteriore raccolta firme su una duplice richiesta di referendum: la prima identica a quella del 5 luglio; la seconda a ritaglio così formulata «Volete voi che siano abrogati gli articoli 2, comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da "decorso il predetto termine..." a "... ambito di materia"; articolo 2, comma 2; articolo 3 comma 2, ultima frase, limitatamente alle parole da "le commissioni competenti ..." a "... puo' essere comunque emanato"; articolo 3 comma 3 lettere a), b), c), d), f), g), o), p); articolo 3 comma 7, ultima frase, limitatamente alle parole da "sugli schemi di decreto ..." a "... possono essere adottati"; articolo 3 comma 11; articolo 4; articolo 5 comma 1, seconda frase; articolo 6 comma 1; articolo 7 comma 1, ultima frase, nelle parole da "in ogni caso ..." a "... maggioranza assoluta delle Camere"; articolo 7 comma 5; articolo 9 comma 3; articolo 10 comma 1 lettera d), limitatamente alle parole "nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica"; articolo 11 comma 1, della legge 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"?».

Nello stesso periodo anche le Regioni Campania, Emilia-Romagna, Toscana, Sardegna e Puglia hanno deliberato di promuovere la presentazione in Corte di Cassazione, a mezzo, come per legge, di due propri delegati, di una ulteriore duplice richiesta di referendum: anche in questo caso la prima identica a quella del 5 luglio; la seconda a ritaglio così formulata: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, limitatamente alle seguenti parti: art. 1, comma 2, limitatamente

alle parole “relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale”, nonché alle parole “nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all’articolo 3”, nonché alla parola “relativi”; art. 4, comma 1, primo periodo, limitatamente alle parole “concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all’articolo 3”, nonché alla parola “medesimi”; art. 4, comma 2 “2. Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge.”?».

Allo stato quindi sono tre i quesiti che potenzialmente potrebbero essere sottoposti al vaglio di ammissibilità se la raccolta firme supererà il numero delle 500.000 richieste dall’art. 75 Cost e se le cinque Regioni adempiranno a tutto quanto loro imposto dalla legge.

Stante il tenore dei quesiti va immediatamente avvertito che rispetto al giudizio di ammissibilità se vi sono alcuni profili comuni ai tre quesiti, altri vanno affrontati avendosi riguardo al singolo quesito.

Una prima questione che investe l’ammissibilità di tutti e tre i quesiti è quella che deriva dall’inserimento della legge sull’attuazione dell’autonomia differenziata nella “Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (Nadef) 2023” che, «a completamento della manovra di bilancio 2024-2026», dichiara, tra i «collegati alla decisione di bilancio», le «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione (A.S. 615)»¹⁶³ (all’epoca infatti il disegno di legge risultava presentato in Senato come A.S. 615). Connessione che troverebbe riscontro nei plurimi riferimenti agli «obiettivi di finanza pubblica», alle norme relative all’«equilibrio di bilancio», all’«andamento del gettito dei tributi», tanto da indurre a chiedersi se la stessa possa qualificarsi quale legge produttiva «di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall’art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa», così come affermato da un’ampia e consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, a far data dalla notissima sentenza n. 16/1978.

Interrogativo a cui deve darsi una risposta sicuramente negativa. Per valutare se nei singoli casi, «le leggi che assumono funzione di provvedimenti collegati» alla manovra di bilancio presentino, effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum – ritiene la Corte costituzionale – che non sia sufficiente la «loro qualificazione formale, di per sé non idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum», essendo necessario che «il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano

¹⁶³ In particolare si veda alla p. 18 della “Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (Nadef) 2023”. Peraltro come già era avvenuto con il Ddl cosiddetto Boccia, recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, comma 3, della Costituzione”, presentato nel 2020, che era stato inserito dal Governo nella NADEF per l’anno 2020 tra i collegati alla manovra di bilancio, venendo il tema dell’autonomia differenziata inserito all’interno del Programma nazionale di riforma 2020, con ogni conseguenza in termini di indirizzo politico e di rispetto degli impegni europei.

direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario». Deve perciò trattarsi di leggi «che non si limitano a porre discipline ordinamentali prive di diretti effetti finanziari ma che, incidendo in modo rilevante nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio, non sono suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità generali, quali inevitabilmente risulterebbero da una determinazione referendaria che si esprime su di un solo elemento del quadro complessivo»¹⁶⁴.

Giurisprudenza ulteriormente precisata nella sent. n. 6/2015¹⁶⁵ che ha ribadito che un tale «stretto collegamento si può ritenere sussista solo se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate “incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario” (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella “manovra di bilancio” (sentenza n. 35 del 1985)» (punto 3.1 del Considerato in diritto).

Nell'occasione la difesa dei promotori aveva sostenuto che lo «stretto collegamento» con l'ambito di operatività della legge di bilancio – ravvisato dalla ... sentenza n. 2 del 1994 rispetto alla disciplina pensionistica di cui al decreto legislativo n. 503 del 1992 – non avrebbe potuto essere analogamente individuato nella norma oggetto di quella richiesta referendaria perché si sarebbe trattato «di un intervento straordinario, annunciato ed adottato quasi in contemporanea, con un decreto-legge, e non di un intervento strutturato nell'ambito di una legge di delega e preannunciato nei documenti di programmazione finanziaria, «come invece era accaduto per il d.lgs. n. 503 del 1992» (punto 3.1.2 del Considerato in diritto).

Argomento respinto dalla Corte costituzionale che ha, nel caso di specie, osservato che «il collegamento alla legge di bilancio, agli effetti della inammissibilità del referendum, ben può ... riferirsi anche a provvedimenti a detta legge successivi, ove formalmente e sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa, che si rendano necessari per l'equilibrio della manovra finanziaria». Evenienza peraltro «espressamente prevista e disciplinata dalla disposizione di cui al comma 6 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), come introdotta dall'art. 2, comma 3, della legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), in vigore dal 13 aprile successivo, la quale prevede che, in tal caso, “il Governo [...] trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica [...] gli interventi correttivi che si prevede di adottare”» (punto 3.1.3 del Considerato in diritto).

Effetti correttivi e integrativi ulteriormente ed inequivocabilmente dimostrati «dal fatto che la disposizione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 2011 ... era stata abrogata proprio dal comma 9 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, che, pertanto, era venuto ad incidere su un aggregato, importante, della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa (anticipando la progressione in avanti del requisito anagrafico) – punto 3.1.3 del Considerato in diritto – per il pensionamento a 67 anni

¹⁶⁴ Così Corte cost., sent. n. 2/1994 (12 gennaio 1994).

¹⁶⁵ Più precisamente si tratta di Corte cost., sent. n. 6/2015 (27 gennaio 2015), sull'ammissibilità del referendum sull'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011.

di età), si che trattavasi non solo di norme formalmente collegate alla manovra di bilancio, ma anche di norme sostanziali preordinate ad incidere direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche, risultando essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario.

Requisito che non ricorre assolutamente per la legge qui in esame che, oltre a esibire la clausola d'invarianza finanziaria, non contiene alcuna disposizione atta ad incidere direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche o a realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario, essendo piuttosto preordinata a porre una disciplina ordinamentale priva di diretti effetti finanziari¹⁶⁶.

Sembrano pertanto del tutto infondate le preoccupazioni avanzate da quella dottrina che al mero inserimento di una legge tra i collegati alla decisione di bilancio riconduce la possibilità di «una vera e propria manovra di aggiramento» della sottoponibilità a referendum che «se non adeguatamente arginata, potrebbe spingersi, in futuro, talmente oltre da comprimere gravemente le garanzie costituzionali, fino al punto di consegnare di fatto al Governo, la decisione di ammettere o non ammettere i referendum, con conseguenze alquanto evidenti sul piano della tenuta della giurisdizione costituzionale»¹⁶⁷.

Preoccupazioni che, come si è evidenziato, non trovano un riscontro nella giurisprudenza costituzionale che è costante nell'affermare che la qualificazione formale di una legge, come collegata alla manovra di bilancio, non è di per sé idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum.

Piuttosto il quesito proposto dalle forze politiche di opposizione, identicamente riproposto dall'Associazione Monte Peglia per Unesco e dalle cinque Regioni sopra indicate (così, come si vedrà, il secondo quesito avanzato dall'Associazione Monte Peglia per Unesco) potrebbero risultare inammissibili, facendo riferimento all'esistenza di altri «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.».

In primo luogo al requisito della necessaria omogeneità del quesito che infatti, nel presente caso sembrerebbe difettare.

In proposito non è inutile rammentare, usando le stesse parole della Corte, che «la giurisprudenza costituzionale ha sempre manifestato un chiaro sfavore per i referendum aventi ad oggetto interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee. Infatti, sin dalla sentenza n. 16 del 1978», si è affermata la necessità che il quesito referendario osservi il requisito dell'omogeneità a garanzia della libertà di voto dell'elettore. Affinché questa «sia effettivamente rispettata: “occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)”. Il criterio dell'omogeneità del quesito è dunque

¹⁶⁶ Approfonditamente sulla problematica dell'ammissibilità del referendum sulle leggi in materia finanziaria, si consenta un'autocitazione a G. CAPORALI, *Leggi in materia finanziaria e ammissibilità del referendum*, Milano, 2004, pp. 151 ss.

¹⁶⁷ C. DE FIORES, *Memoria*, cit., p. 4.

presidio della libertà di convincimento dell'elettore a garanzia dell'autenticità dell'espressione della volontà popolare (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 1991, n. 64 e n. 65 del 1990, n. 27 del 1981)¹⁶⁸.

Sicché il quesito deve ritenersi inammissibile quando investe «un “aggregato indivisibile di norme”, tale che “l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse” (sentenza n. 12 del 2014), con conseguente compressione della propria libertà di convincimento e di scelta, a presidio della quale, appunto, è posto il requisito della omogeneità del quesito, al fine di garantire l'autenticità della espressione della volontà popolare»¹⁶⁹.

Evenienza che ricorrerebbe nel presente caso. Infatti la legge quadro n.86/2024 costituisce un “aggregato indivisibile di norme”, “insuscettibili di essere ridotte ad unità”, tali da rendere concreto il rischio che l'elettore non sia sereno nella sua decisione, potendo maturare un convincimento negativo verso l'abolizione di una determinata disposizione, «mentre vorrebbe esprimere una opinione favorevole alla eliminazione di altre, magari nell'ambito di un apprezzamento complessivo dell'operazione voluta dal legislatore, considerata nel suo insieme»¹⁷⁰.

Il riferimento è ovviamente all'art. 3 della legge quadro e in certa misura anche all'art. 10. In particolare la prima di queste disposizioni, per quanto inserita nella legge attuativa dell'art.116, comma 3 Cost. – visto che «l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ..., relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, viene consentita subordinatamente alla determinazione ... dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» – nondimeno nei suoi contenuti è esterna e previa all'ambito di questa legge. Per quanto l'art. 3 della legge in esame sia rubricato “Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, e il comma 1 altrettanto ripeta: «Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ...», è indubbio che l'effettivo oggetto della disposizione è una delega legislativa che riguarda tutte le Regioni e che concerne l'individuazione nel loro complesso dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», anche se limitatamente a quelli relativi alle materie su cui può essere richiesta l'autonomia differenziata. Si tratta di un intervento legislativo atteso da anni, che ha portata generale, interessa tutti i cittadini ed è stato collegato alla legge quadro sull'autonomia differenziata solo per il fatto, come detto, della subordinazione, nelle materie LEP, dell'attribuzione delle funzioni alla determinazione degli stessi LEP. Quanto appena detto si ricava agevolmente a considerare la specifica «*milestone* del PNRR M1C1-119, da realizzarsi entro il primo trimestre dell'anno 2026, che contempla il completamento del federalismo

¹⁶⁸ La citazione è tratta da Corte cost., sent. n. 12/2014 (29 gennaio 2014), sulla richiesta di abrogazione dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-bis, della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione, con modificazioni, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante, fra l'altro, delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari; del d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155; e del d.lgs. 7 settembre 2012, n. 156.

¹⁶⁹ Così ancora Corte cost., sent. n. 6/2015.

¹⁷⁰ La frase è tratta da Corte cost., sent. n. 12/2914 e liberamente adattata al contesto espositivo.

fiscale di cui alla legge n. 42/2009, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime»¹⁷¹. *Milestone* che, tra i cosiddetti *interim steps*, ricomprende la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi *standard*. Una tematica sulla quale, peraltro, proprio la Corte costituzionale aveva sollecitato il legislatore a intervenire, vincendo un'inerzia ventennale che, come venne osservato, «rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»¹⁷².

Non si possono nutrire pertanto dubbi che la determinazione dei LEP si pone come intervento autonomo la cui effettuazione è correlata a ben altri fattori, estrinseci e ulteriori rispetto a quelli dell'autonomia differenziata.

Né il terzo comma dell'art. 3 della legge quadro muta la natura di questa disposizione perché, assai diversamente, si limita ad individuare fra le «materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», quali sono quelle per cui risulta necessario determinare i LEP¹⁷³.

Infatti se è vero che l'art. 3 della legge quadro, non riguarda la generalità dei LEP, come anche si ricava dal rinvio all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è, però, altrettanto vero che la determinazione di una pluralità di LEP, anche se non tutti, è materia che concerne, prima di tutto, i cittadini, lo Stato, e tutte indistintamente le Regioni, anche quelle che non intenderanno richiedere l'autonomia differenziata, è dunque materia del tutto autonoma rispetto a quest'ultima.

E, *mutatis mutandis*, un discorso analogo sembra potersi fare anche per l'art. 10 della legge quadro il cui scopo è quello di promuovere, in attuazione dell'art. 119 Cost., su tutto il territorio nazionale (o come recita la norma «anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese») da un lato lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, l'insularità, la rimozione degli squilibri economici e sociali, dall'altro «l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione». Disposizione che, per quanto programmatica, è anch'essa eterogenea rispetto all'attuazione dell'autonomia differenziata.

Nel presente caso un quesito che investe l'intera legge sembra pertanto difettare del requisito dell'omogeneità, presentando pertanto profili di inammissibilità, a tenore della consolidata giurisprudenza costituzionale.

Ma vi è un ulteriore profilo da esaminare dovendosi verificare se l'intera legge quadro o anche soltanto l'art. 3 possano farsi rientrare tra le cosiddette leggi costituzionalmente necessarie, anche queste, ad avviso della Corte, da ritenersi sottratte a referendum.

¹⁷¹ E. D'ORLANDO, *Memoria*, cit., p. 6.

¹⁷² Così Corte cost., sent. n. 220/2021, punto 5.1 del Considerato in diritto.

¹⁷³ Testualmente questa disposizione recita: «Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: ...».

È noto infatti che sin dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte costituzionale ha costantemente ritenuto inammissibili i «referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)».

Categoria all'interno della quale la stessa Corte ha enucleato «due distinte ipotesi: innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima (cfr. sentenze n. 26/1981 e 16/1978); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale «la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25/1981)»¹⁷⁴.

Ipotesi quest'ultima che «esclude l'ammissibilità del referendum abrogativo di disposizioni che non possono essere soppresse senza con ciò ledere principi costituzionali»¹⁷⁵, quali, ad esempio, quelle relative agli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale che non potrebbero «essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Cosciché, per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere»¹⁷⁶, ovvero anche quelle concernenti le «strutture operanti nel campo previdenziale direttamente riconducibili all'art. 38, quarto comma, della Costituzione», che esige che «vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni previdenziali – sostanziali e strumentali – cioè gli "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato"»¹⁷⁷.

«Successivamente – come afferma ancora la Corte – la sentenza n. 35 del 1997 ha riferito quest'ultima ipotesi anche a quelle «leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione», e la sentenza n. 49 del 2000 ha puntualizzato che le leggi «costituzionalmente necessarie», poiché sono «dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto

¹⁷⁴ In questo senso Corte cost., sent. n. 27/1987.

¹⁷⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 42/2000 (punto 4 del Considerato in diritto), sulla richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, recante «Riconoscimento giuridico degli Istituti di patronato e di assistenza sociale», e successive modificazioni.

¹⁷⁶ Così Corte cost., sent. n. 29/1987 (punto 2 del Considerato in diritto).

¹⁷⁷ Ancora Corte cost., sent. n. 42/2000 (punto 3.3 del Considerato in diritto).

costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento”¹⁷⁸. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto inammissibile il referendum sulla normativa di tutela speciale del lavoro a domicilio, ulteriormente precisando che «i modi e le forme dell'attuazione della tutela costituzionale sono ovviamente rimessi alla discrezionalità del legislatore, cosicché le leggi attraverso le quali di volta in volta si realizza la tutela del lavoro, nelle sue diverse manifestazioni, pur essendo costituzionalmente necessarie, non sono a contenuto vincolato ... (si veda, sul punto, con specifico riferimento all'abrogazione referendaria, la sentenza n. 35 del 1997, nonché le sentenze n. 134 del 1994 e n. 106 del 1992)»¹⁷⁹.

Con la sentenza n. 50 del 2022, riprendendo la sentenza n. 45 del 2005, la Corte ha infine precisato, «per un verso, che la natura di legge costituzionalmente necessaria può anche essere determinata dal fatto che una certa disciplina “coinvolg[a] una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa”, e per l'altro, che “il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista”»¹⁸⁰.

Al principio di questo lavoro si è evidenziato come la dottrina si sia divisa sul carattere necessario o meno della legge quadro qui esaminata. E se è vero che la giuspubblicistica prevalente ha ritenuto questa legge opportuna, ma non necessaria, non è men vero che non mancano argomentazioni a sostegno della sua implicita necessità ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.

Innanzitutto questa legge inverte un fondamentale interesse di rilevanza costituzionale che è riconducibile al principio di unità della Repubblica che è sancito nell'art. 5 della Costituzione» quale «quello di assicurare che ciascuna legge di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole Regioni sia coerente con un quadro regolatorio vincolante, nello stesso tempo, sia lo Stato che tutte le Regioni», evitando «che il decentramento sviluppato mediante l'autonomia differenziata si svolga secondo forme, modalità, condizioni e limiti che siano stabiliti in modo estemporaneo e di volta in volta mutevole, e quindi da discipline atomizzate e del tutto autoreferenziali, e senza riguardo alcuno per un'esigenza unitaria di evidente rilievo costituzionale, quella cioè di garantire l'inserimento razionalmente coordinato e coerente delle singole leggi di approvazione delle intese nel sistema complessivo dei rapporti costituzionalmente definiti tra le istituzioni che compongono la Repubblica»¹⁸¹.

Esigenza lucidamente sintetizzata anche nella Relazione illustrativa allo schema di disegno di legge elaborato dal secondo Governo Prodi, in cui si trova scritto che «l'assenza di parametri

¹⁷⁸ Si veda per questa citazione, Corte cost., sent. n. 50/2022 (punto 5.1 del Considerato in diritto) sull'ammissibilità del referendum per l'abrogazione dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, l.

¹⁷⁹ In questo senso Corte cost., sent. 7 febbraio 2000, n.49, sull'ammissibilità del referendum popolare per l'abrogazione della legge 18 dicembre 1973, n. 877, recante "Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio" e successive modificazioni.

¹⁸⁰ Si veda ancora in questo senso Corte cost., sent. n. 50/2022 (punto 5.1 del Considerato in diritto).

¹⁸¹ G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e i relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, cit., pp. X e XI.

procedurali e sostanziali di carattere generale, comportando un quadro di incertezza istituzionale ed il rischio di incongruenze giuridico-finanziarie nei singoli, ipotetici interventi legislativi per l'ampliamento dell'autonomia di regioni a statuto ordinario, costituirebbe, invero, un ostacolo rilevante ai fini della concreta applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»¹⁸².

Ancora può osservarsi che si tratta di una legge di sistema che è necessaria per comporre il quadro normativo dell'intera riforma del Titolo V della Costituzione, assicurando l'ordinata fisiologia dei rapporti fra lo Stato e le Regioni ordinarie, rapporti di cui, nell'art. 116, comma 3 Cost., si è prefigurato il mutamento, senza individuarne i limiti sia con riferimento alle Regioni ordinarie sia anche nei reciproci rapporti fra Rad e Regioni speciali.

Tanto più che la presenza di una legge quadro scaturisce dalla necessità di assicurare il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119», che costituisce limite espresso all'eventuale acquisizione dell'autonomia differenziata

A questo aggiungasi che, come già detto, solo in senso atecnico si può ritenere che oggetto della legge parlamentare di cui all'art. 116, comma 3 Cost. sia l'approvazione dell'intesa, perché il tenore letterale della predetta disposizione («Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato...») non lascia dubbi su quale sia il reale ambito materiale rispetto al quale le predette disposizioni costituzionali contengono una riserva di competenza.

Vale a dire che Stato e Regione nella legge di cui all'art. 116 Cost. non possono inserire quello che meglio gli pare, trasformandola in una legge che espande i propri contenuti oltre la stretta attribuzione, in conformità con la Costituzione, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Questo significa che la regolamentazione legislativa tanto quella concernente la procedura per giungere all'intesa, quanto quella relativa all'operatività della stessa, quale atto di diritto pubblico disciplinabile con legge, così come la regolazione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni non differenziate, sono materie rispetto alle quali la legge quadro si presenta come costituzionalmente necessaria.

Necessarietà che sebbene non sia esplicitata dall'art. 116 Cost. è tuttavia implicita nel sistema¹⁸³.

¹⁸² Il testo di questo disegno di legge e della relazione illustrativa è reperibile all'indirizzo www.astrid-online.it.

¹⁸³ D'altronde è davvero singolare che coloro che hanno proposto il referendum (alcuni dei quali peraltro sono esponenti delle forze politiche che hanno inserito in Costituzione il terzo comma dell'art. 116) e quindi ritengono che la legge n. 86/2024 non sia una legge costituzionalmente necessaria, pretendano con il mezzo dell'abrogazione popolare di bloccare l'autonomia differenziata. Se infatti per addivenire alla stipula delle singole intese e all'approvazione delle correlative leggi rinforzate non c'è necessità di una legge quadro di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., è evidente che l'abrogazione di una legge *inutiliter data* non è idonea a bloccare un processo politico-istituzionale che, per definizione, può svolgersi anche in assenza di una siffatta legge. Ovviamente non si intende qui entrare nella *vexata quaestio* della scissione fra vincolo giuridico e vincolo politico che scaturisce dal referendum, ma è del tutto ovvio che se con il referendum si vuole bocciare la disposta autonomia differenziata, perché ritenuta competitiva, e se ne vuole un'altra caratterizzata da maggiore solidarietà, allora è evidente che la legge quadro è una legge costituzionalmente necessaria, perché comunque ci vuole, anche se di contenuto diverso. Essendo peraltro certo che il quesito referendario non può interpretarsi nel senso di autonomia differenziata si-autonomia

La legge n. 86/2024 sembrerebbe pertanto essere riconducibile ad una di quelle leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum, ad avviso della Corte, priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale “la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione”.

Ma anche ove si ritenesse, sulla base di altre e diverse argomentazioni, che la predetta legge non rientri tra quelle costituzionalmente necessarie, rimarrebbe la questione dell’art. 3 della legge quadro, in particolare dei commi 9 e 10, relativi alla determinazione dei LEP, dei costi e dei fabbisogni *standard*, che invece sembra presentare tutte le caratteristiche di una di quelle disposizioni che «una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento»¹⁸⁴.

E poiché la Corte, come si è visto, ritiene che il vincolo costituzionale possa «anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista»¹⁸⁵, l’inammissibilità del referendum su tale disposizione potrebbe precludere la consultazione popolare sull’intera legge.

Si tratta di una questione sicuramente complessa da ricostruire. Come noto con l’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si è inteso far ripartire il processo in precedenza interrotto per giungere ad una completa attuazione dell’art. 116, comma 3 Cost. Tuttavia con il comma 795 era stato previsto che «entro sei mesi dalla conclusione delle attività di cui al comma 793, la Cabina di regia *predisponesse* uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui *fossero* determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Disposizione che aveva suscitato forti dubbi di costituzionalità, stante la riserva di legge in materia di determinazione dei LEP. Di qui la diversa previsione contenuta nell’art. 3 della legge quadro, preordinata ad affidare non più a D.P.C.M., ma ad uno o più decreti legislativi, la determinazione dei LEP. Disposizione che ha determinato l’abrogazione implicita dell’art. 795, con salvezza, però, ai sensi dei richiamati commi 9 e 10 dello stesso articolo, nelle more dell’entrata in vigore dei predetti decreti legislativi, dell’applicazione dell’articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, sia ai fini della determinazione dei LEP sia dei relativi costi e fabbisogni *standard*. Questo significa che l’abrogazione dell’art. 3 della legge quadro colpirebbe non soltanto una disposizione di delega che di per sé non può configurarsi come una legge costituzionalmente necessaria, ma eliminerebbe dall’ordinamento l’intero complesso dispositivo stabilito per la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, fatto salvo in via transitoria dai commi 9 e 10 del più volte ricordato art. 3.

differenziata no, per la semplice ragione che l’autonomia differenziata è un istituto già previsto dalla Costituzione sulla cui esistenza o meno nessun pronunciamento popolare può essere chiesto.

¹⁸⁴ Si veda per questa citazione Corte cost., sent. n. 50/2022 (punto 5.1 del Considerato in diritto) sull’ammissibilità del referendum per l’abrogazione dell’art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, l.

¹⁸⁵ Si veda ancora in questo senso ID., loc. ult. cit., (punto 5.1 del Considerato in diritto).

E poiché i LEP, per consolidata giurisprudenza costituzionale, da un lato individuano «la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)¹⁸⁶, in una prospettiva «che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza»¹⁸⁷, dall'altro rappresentano al contempo «un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)», tanto che la loro definizione è sia fondamentale per rimuovere «un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali», sia «particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁸⁸, sembra piuttosto difficile revocare in dubbio che le disposizioni che consentono la loro determinazione, unitamente a quella dei relativi costi e fabbisogni, rientrino tra quelle disposizioni “dirette a rendere effettivo il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere” concreti una pluralità di diritti fondamentali della persona, che, una volta venute ad esistenza, non possono essere puramente e semplicemente abrogate, pena la violazione “diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento”.

Considerazioni quelle appena svolte che ovviamente esulano da eventuali dubbi di legittimità, in precedenza avanzati, dei commi 9 e 10 della legge quadro, laddove ancora consentono, seppur transitoriamente, la determinazione dei LEP con D.P.C.M., concernendo esclusivamente la questione dell'ammissibilità del referendum, che sembra, per quanto esposto, doversi negare.

Quanto al secondo quesito presentato dall'Associazione Monte Peglia per Unesco non poche perplessità nascono dal fatto che il quesito, formulato a ritaglio, appare privo di una matrice razionalmente unitaria, non è né chiaro, né univoco, né omogeneo, richiedendosi l'abrogazione degli articoli 2 comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da "decorso il predetto termine..." a "... ambito di materia"; articolo 2 comma 2; articolo 3 comma 2, ultima frase, limitatamente alle parole da "le commissioni competenti ..." a "... puo' essere comunque emanato"; articolo 3 comma 3 lettere a), b), c), d), f), g), o), p); articolo 3 comma 7, ultima frase, limitatamente alle parole da "sugli schemi di decreto ..." a "... possono essere adottati"; articolo 3 comma 11; articolo 4; articolo 5 comma 1, seconda frase; articolo 6 comma 1; articolo 7 comma 1, ultima frase, nelle parole da "in ogni caso ..." a "... maggioranza assoluta delle Camere"; articolo 7 comma 5; articolo 9 comma 3; articolo 10 comma 1 lettera d), limitatamente alle parole "nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica"; articolo 11 comma 1.

¹⁸⁶ Così Corte cost., sent. n. 220/2021, (punto 5.1 del Considerato in diritto).

¹⁸⁷ Corte cost., sent. n. 142/2021 (punto 2 del Considerato in diritto).

¹⁸⁸ Ancora, in questo senso, cfr.: Corte cost., sent. n. 220/2021, (punto 5.1 del Considerato in diritto).



Dagli stessi promotori l'iniziativa risulta così descritta: «La Riserva MAB UNESCO del Monte Peglia, Riserva della Biosfera UNESCO dell'Umbria promuove l'abrogazione referendaria dell'autonomia differenziata. "Sentiamo il dovere di intervenire" dichiara il Presidente Francesco Paola "a tutela della salute umana, della sicurezza ambientale e per la tutela climatica che è "Una e Indivisibile", per la difesa degli obblighi climatici dell'Italia, dell'Accordo di Parigi, e di tutti gli sforzi che gli Stati e delle organizzazioni della società civile stanno realizzando su scala globale nell'emergenza climatica attuale, occorre un coordinamento unitario e su scala mondiale, e non possiamo correre il rischio che questi sforzi siano vanificati. La frammentazione delle competenze su queste materie, introdotta dall'autonomia differenziata, viola l'Accordo di Parigi e gli obblighi climatici già assunti dall'Italia, incentiva conflitti tra Regioni e corto circuiti istituzionali di vario tipo anche nella politica estera e aggrava i rischi specie per le popolazioni più vulnerabili alle crisi ed emergenze climatiche che saranno sempre più ricorrenti. Realizziamo quelle che i documenti internazionali sul clima definiscono "azioni trasformatrice" ed urgenti. Agiamo per la coesione nazionale e internazionale per il ruolo più che mai necessario delle Istituzioni nazionali e Internazionali che l'autonomia differenziata infrange"»¹⁸⁹.

Probabilmente lo scrivente è dotato di scarsa fantasia, ma, come si vedrà, non sembra esserci alcuna attinenza fra le finalità che si propongono i promotori e le disposizioni di cui si richiede l'abrogazione, anche ad interpretare tale finalità come preordinata a precludere la frammentazione delle competenze a tutela della salute umana, della sicurezza ambientale e per la tutela climatica che verrebbe introdotta dall'autonomia differenziata.

Ma, al di là di questa generale considerazione sulla congruenza delle finalità rispetto alle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, che può derivare da una sottovalutazione compiuta dallo scrivente del nesso fra obblighi di Parigi e la legge quadro sull'autonomia differenziata, sottovalutazione probabilmente dovuta al fatto che la legge quadro non compie direttamente alcuna attribuzione di forme e condizioni di autonomia, occorre nondimeno rammentare la giurisprudenza della Corte sulla formulazione del quesito.

Per il Giudice delle leggi infatti il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire «una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria. Al riguardo – viene ulteriormente affermato – questa Corte ha avuto modo di precisare che “libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il referendum abrogativo «non può essere “trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in

¹⁸⁹ La sopra riportata descrizione dell'iniziativa referendaria è reperibile alla pagina internet <https://pnri.firmereferendum.giustizia.it/referendum/open/dettaglio-open/500036>.

sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978). E se la Corte ha ammesso la possibilità di «operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole», ciò ha fatto a condizione che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non si risolva sostanzialmente «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione (sentenza n. 36 del 1997)», si da trasformare il referendum abrogativo in un istituto «approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo»¹⁹⁰.

Venendo ora al quesito proposto, con lo stesso si richiede di pronunciarsi a favore dell'abrogazione a ritaglio di taluni articoli della legge e di una pluralità di «frammenti normativi», individuati in singoli commi o singole frasi.

In particolare si richiede l'abrogazione di due disposizioni dell'art. 2, = il comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da "decorso il predetto termine ... " a " ... ambito di materia" che recita: «Decorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia comunque il negoziato che, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia»; = il comma 2 che, a sua volta, recita: «L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa». Come sopra esposto, l'art. 2 concerne la fase della negoziazione e si chiede di limitare da un lato il potere del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli affari regionali di avviare il negoziato, decorsi 60 giorni dalla trasmissione dell'atto di iniziativa, anche in assenza della valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare, dall'altro il potere delle Regioni e dello Stato, attraverso il Presidente del Consiglio dei ministri, di determinare l'ambito della negoziazione.

Di tre disposizioni dell'art. 3 articolo: = il comma 3 lettere a), b), c), d), f), g), o), p) che recita: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; f) tutela della salute; g) alimentazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; = il comma 7, ultima frase, limitatamente alle parole da "sugli schemi di decreto ..." a "... possono essere adottati": che recita: «Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati»; = il

¹⁹⁰ In tal senso ancora abbastanza recentemente Corte cost., sent. n 10/2020 (punto 5 del Considerato in diritto).

comma 11 che recita: «Qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

Va immediatamente avvertito che questa è una delle parti meno comprensibili del quesito. Il comma 3 dell'art. 3 infatti individua le materie per le quali è necessaria la determinazione dei LEP, ossia individua quelle materie per cui non è possibile procedere all'immediato trasferimento delle funzioni, senza aver proceduto alla determinazione dei LEP. Orbene si tratta di una norma meramente ricognitiva. Infatti non è che l'eliminazione di una materia dall'elenco di cui all'art. 3 sia idonea a trasformare una materia LEP in una materia non-LEP. Ai sensi del generale principio di cui all'art. 1 della legge quadro, che non è oggetto di richiesta abrogativa, in ogni caso il Governo, in attuazione della delega, dovrebbe effettuare la determinazione dei LEP anche per le materie oggetto di richiesta abrogativa. Ciò posto appare del tutto incomprensibile un quesito che chieda ai cittadini di escludere certe materie dall'elenco delle materie LEP o, peggio, precludere la determinazione dei LEP su quelle stesse materie. Oltretutto dovendosi rilevare la non componibilità con la successiva richiesta di abrogazione del comma 11 con cui si intende precludere allo Stato, con riguardo a tutte le materie del terzo comma e non solo di quelle di cui si richiede l'abrogazione, che non si proceda alla modifica e alla determinazione di ulteriori LEP. Mentre di più facile comprensione è il quesito relativo al comma 7 con cui si chiede ai cittadini di inibire al Governo l'adozione dei decreti legislativi di determinazione dei LEP, in assenza dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

Dell'intero articolo 4, chiedendosi di cancellare la norma che prevede sia che il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, possa essere effettuato, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio e comunque solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese, sia l'immediato trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli LEP, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Quale sia la matrice unitaria che leghi questa richiesta abrogativa con le precedenti è del tutto oscuro, visto che l'eliminazione di questa disposizione avrebbe come unico effetto quello di rimettere alle singole intese la decisione sul trasferimento delle funzioni, come già era nelle pre-intese del 2019.

Dell'articolo 5 comma 1, seconda frase che recita: «Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre

a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI)».

Si tratta della composizione della Commissione paritetica che deve proporre, tra l'altro, l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Anche in questo caso l'unico scopo riconducibile al quesito sembrerebbe quello di rimettere alle singole intese la composizione della Commissione paritetica, come già nelle pre-intese del 2019.

Dell'articolo 6 comma 1 che recita: «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Richiesta abrogativa anche questa poco comprensibile, visto che questa disposizione è direttamente attuativa del principio di sussidiarietà ed è posta a garanzia degli Enti locali infraregionali. Oltretutto sembrando voler ritornare alla poco felice soluzione sperimentata nelle pre-intese del 2019 che facultizzava le Regioni al trasferimento delle funzioni agli Enti locali infraregionali.

Di due disposizioni dell'art. 7 = il comma 1, ultima frase, nelle parole da "in ogni caso ..." a "... maggioranza assoluta delle Camere": che recita: «In ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere»; = il comma 5 che recita: «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».

Si tratta di due disposizioni che non sono assolutamente componibili con le altre di cui viene richiesta l'abrogazione, volendosi da un lato cancellare il potere statale di cessazione unilaterale dell'intesa (sulla cui costituzionalità peraltro c'è da dubitare) e dall'altro una norma sull'esercizio della competenza legislativa statale, sulle cui criticità si è detto sopra e la cui abrogazione è oscuro quali conseguenze dovrebbe comportare, visto che le ordinarie leggi statali nel caso in cui invadessero gli ambiti della legge che attribuisce forme e condizioni particolari di autonomia sarebbero *aliunde* incostituzionali.

Dell'articolo 9 comma 3 che recita: «Per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante». In sostanza si chiede l'abrogazione di una norma di

salvaguardia a vantaggio delle Regioni che non siano parte di intese, che esula dal campo dell'autonomia differenziata.

Dell' articolo 10 comma 1 lettera d), limitatamente alle parole "nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica", cosicché «l'individuazione delle misure che concorrono a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi», potrebbe (e forse dovrebbe nella mente dei promotori) avvenire al di fuori dei vincoli di finanza pubblica. E c'è da chiedersi cosa c'entri questa disposizione con la ridefinizione dell'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia oggetto del quesito, visto che riguarda tutte le Regioni.

Infine dell'articolo 11 comma 1 che fa salvi «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge», intendendo con ciò far ripartire daccapo per tutte le Regioni il processo di negoziazione dell'autonomia differenziata.

Ci si scusa per la noiosità di questa elencazione, ma la stessa è necessaria per manifestare come non ci sia alcuna matrice razionalmente unitaria nel quesito, il cui unico effetto sarebbe quello di privare la legge quadro di disposizioni importanti, rimettendo talune decisioni fondamentali alla negoziazione delle singole intese, peraltro chiedendo ai cittadini di compiere scelte fra loro palesemente contraddittorie, dirette ad eliminare sia disposizioni direttamente collegate all'autonomia differenziata sia disposizioni a salvaguardia degli Enti locali o delle Regioni che non intendano differenziarsi.

In ogni caso si tratta di un quesito non omogeneo. Si prenda, ad esempio, la richiesta di abrogazione dall'elenco delle materie LEP delle materie di cui alle lettere a), b), c), d), f), g), o), p) dell'art. 3, che ha solo indirettamente a che fare con l'autonomia differenziata, chiedendo in realtà ai cittadini di escludere la determinazione dei LEP, da garantire su tutto il territorio nazionale, su una pluralità di materie relevantissime, quali la salute, l'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, la tutela e sicurezza del lavoro, etc.

Si tratta di un quesito che investe una disposizione che solo indirettamente concerne l'autonomia differenziata perché il suo primo e principale oggetto è quello di determinare i LEP per tutte le Regioni e su tutto il territorio nazionale, anche, e si sottolinea anche, ai fini di procedere sul cammino dell'autonomia differenziata e che è financo ingannevole perché induce a far credere ai cittadini di poter togliere di mezzo qualcosa che non può essere tolto di mezzo, considerato che la possibilità per le Regioni di richiedere l'autonomia differenziata su quelle materie non dipende dall'art. 3, comma 3 della legge quadro, ma dall'art. 116, comma 3 Cost., così come la determinazione dei LEP in quelle materie non discende da quella medesima disposizione, ma dalla necessità costituzionale di individuare, come dice la Corte, «il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi» plurimi fondamentali diritti civili e sociali e dal rispetto dell'art. 119 Cost.

Così come è assolutamente misterioso il “filo rosso” che dovrebbe legare da una parte la richiesta di abrogazione delle uniche due disposizioni che tendono a garantire, nel processo di attribuzione dell'autonomia differenziata, gli Enti locali infraregionali, vale a dire la disposizione sulla composizione della Commissione paritetica e quella sull'obbligo delle Rad di

riservare a sé le sole funzioni amministrative che richiedono di essere unitariamente esercitate a livello regionale, trasferendo tutte le altre a Comuni, Province e Città metropolitane e dall'altra le due disposizioni che, nella prospettiva della legge, più di altre, tendono a tutelare il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, ossia la disposizione che consente al Presidente del Consiglio dei ministri di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa e quella che permette di far cessare totalmente o parzialmente l'efficacia di una intesa qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione, dell'obbligo di garantire i LEP.

Per vero ad esaminare nel suo complesso il quesito l'impressione che si ricava è che i promotori lo abbiano confezionato orientandosi ad eliminare le disposizioni ritenute politicamente "antipatiche", senza minimamente preoccuparsi della sua coerenza e razionalità, investendo disposizioni fra loro eterogenee, la cui finalità, neanche con uno sforzo di fantasia, può essere ricondotta a quella di evitare la frammentazione delle competenze legislative ovvero il rispetto degli obblighi di Parigi.

Anzi rispetto a questo quesito sembra persino arduo proporre una sintesi da sottoporre al corpo referendario, in modo da garantire che gli stessi possano compiere una scelta libera e consapevole.

Più articolata è invece la valutazione che deve darsi del secondo quesito la cui proposizione è stata deliberata dai cinque Consigli regionali di Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e Sardegna che investe: l'art. 1, comma 2, limitatamente alle parole "relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale", nonché alle parole "nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3", nonché alla parola "relativi"; l'art. 4, comma 1, primo periodo, limitatamente alle parole "concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3", nonché alla parola "medesimi"; l'art. 4, comma 2, "Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge."?».

Si tratta infatti di un quesito dotato di una matrice razionalmente unitaria, essendo univocamente diretto ad eliminare la subordinazione, prevista esclusivamente per le materie LEP, del trasferimento delle funzioni, dei beni e delle risorse, alla previa determinazione dei LEP, estendendola a tutte le materie.

Dopo l'abrogazione infatti il comma 2 dell'art. 1 reciterebbe: «L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione [abrogato], è consentita subordinatamente alla determinazione, [abrogato], dei [abrogato] livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali ...», in modo tale che il trasferimento delle funzioni, dei beni e delle risorse debba avvenire per tutte le materie dopo la determinazione dei LEP.

Finalità, per raggiungere la quale, in modo del tutto coerente, viene richiesta la cancellazione del secondo comma dell'art. 4 che consente l'immediato trasferimento delle funzioni per le materie non-LEP e l'abrogazione parziale del primo comma che, a seguito dell'intervento referendario reciterebbe: «Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, [abrogato], può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei [abrogato] LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio». Disposizione dalla quale, attraverso l'intervento referendario, viene fatta scomparire l'originaria distinzione fra materie LEP e non-LEP.

A questo quesito non sembrano pertanto difettare i requisiti della chiarezza e dell'omogeneità, essendo preordinato a, per così dire, garantire l'unitarietà della negoziazione dell'intesa a prescindere dalla distinzione fra materie LEP e non-LEP e dunque a prevenire che l'acquisizione di forme e condizioni particolari di autonomia possa essere frazionata e avvenire in momenti differenti a seconda della natura delle materie considerate. Una sorta di ritorno all'originario impianto già sperimentato, come si è visto, nelle pre-intese del 2019.

E tuttavia si tratta di un quesito rispetto al quale sembra doversi verificare se collida con un altro limite di ammissibilità enucleato dalla giurisprudenza costituzionale, ossia quello dei referendum cosiddetti manipolativi o propositivi. Parrebbe infatti trattarsi di una richiesta con carattere surrettiziamente propositivo e manipolativo, non proponendosi semplicemente di abrogare in parte le disposizioni sopra indicate ma, in virtù di un intervento di tipo manipolativo, mirerebbe a delineare una disciplina del trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, diversa, «estranea al contesto normativo di riferimento; disciplina che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo*, né direttamente costruire».

Come noto la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 36 del 10 febbraio 1997 ha avuto modo di affermare che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non può risolversi «sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo». Infatti «l'individuazione ... nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione ... del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso» l'abrogazione di parti delle disposizioni, «pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso», in tal modo fuoriuscendo «dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita», producendo «nell'ordinamento, in caso di approvazione, innovazioni non consentite al *referendum* abrogativo»¹⁹¹.

Giurisprudenza costantemente confermata, ribadendosi la non sottoponibilità a referendum di un quesito qualora comporti la «costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di

¹⁹¹ Così Corte cost., sent. n. 36/1997 (punto 4 del Considerato in diritto).

frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo, il quale non rientra nello schema dell'art. 75 della Costituzione perché, anziché far deliberare la abrogazione anche solo parziale di una legge, sarebbe invece destinato a far costruire direttamente dal corpo elettorale una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo»¹⁹², ovvero tenda «a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa»¹⁹³, oppure quando si risolve «sostanzialmente “in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione” ... In questi casi, infatti, il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell'istituto, diventando approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo” ... un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento”»¹⁹⁴.

Ed in questo senso, ancora più di recente, riaffermandosi l'inammissibilità del quesito «allorquando ... attraverso il ritaglio dei frammenti normativi, si persegua l'effetto di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria “con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire”», risultando in tal caso «tradita la funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.», confezionandosi una «richiesta referendaria „, inammissibile, perché surrettiziamente propositiva»¹⁹⁵.

La qual cosa sembrerebbe ricorrere nel presente caso. Nella legge quadro è infatti evidente la volontà di porre una netta distinzione fra le materie-LEP e le materie non LEP, stabilendo per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie relativo alle prime e quello relativo alle seconde, due regimi giuridici completamente diversi. Il primo connotato dalla subordinazione alla previa determinazione dei LEP, come emerge chiaramente proprio dagli artt. 1, comma 2 e 4, comma 1, primo periodo, di cui si richiede la parziale abrogazione, il secondo pienamente libero a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge quadro.

Il quesito si propone invece, attraverso il ritaglio degli artt. 1, comma 2 e 4, comma 1, nonché attraverso l'abrogazione dell'intero comma 2 dell'art. 4, di creare «un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo», connotata da una completa uniformità di regime giuridico per il trasferimento delle funzioni nelle materie-LEP e in quelle non LEP, estendendo, peraltro in modo del tutto irrazionale, a queste seconde il vincolo della subordinazione alla previa determinazione dei LEP.

¹⁹² In questo senso Corte cost., sent. n. 34/2000 (punto 3 del Considerato in diritto).

¹⁹³ Corte costituzionale, sent. n. 15/2008 (punto 5.3 del Considerato in diritto).

¹⁹⁴ Ancora Corte cost., sent. n. 10/2020 (punto 5 del Considerato in diritto).

¹⁹⁵ Così Corte cost., sent. n. 59/2022 (punto 4.1 del Considerato in diritto). Si vedano anche, in senso conforme, tra le altre, le sentenze, n. 43 del 2003; n. 13/1999; n. 23/2000; n. 33/2000; n. 38/2000; n. 43/2003; n. 28/2011; n. 13/2012.

Principio quest'ultimo non altrimenti desumibile dall'intero contenuto della legge. Neppure dall'art. 4, comma 2, che recita come sopra riportato: «Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui» alle materie-LEP ..., può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese ... dalla data di entrata in vigore della presente legge», laddove quel “può” non indica una deroga¹⁹⁶ ad un preteso principio implicante l'unicità del trasferimento delle funzioni, quanto piuttosto segnala che è facoltà delle Regioni, e non obbligo, richiedere l'autonomia differenziata per le materie non LEP.

Tantomeno, con riguardo al quesito qui esaminato, ci si trova di fronte ad una mera ammissibile abrogazione parziale¹⁹⁷, perché, come si è cercato di evidenziare, il ritaglio proposto tende alla costruzione di una nuova norma mediante l'eliminazione di frammenti lessicali eterogenei, con uno scopo palesemente propositivo, mirando ad estendere, al di là del contenuto normativo della legge quadro, il regime giuridico previsto per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, nelle materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, anche alle materie non LEP, stabilendo che, anche per queste ultime, tale trasferimento possa avvenire solo dopo la determinazione dei LEP. Peraltro originando un sistema quantomeno stravagante, subordinandosi alla determinazione dei LEP il trasferimento di funzioni in materie per le quali la determinazione dei LEP è irrilevante.

Ad avviso di chi scrive, anche in questo caso, sembrerebbe quindi trattarsi di un quesito inammissibile.

8. Considerazioni conclusive

Come si è cercato di mostrare la legge quadro n. 86/2024 costituisce un notevole passo avanti rispetto alle pre-intese del 2019 (e anche con riguardo sia agli accordi preliminari del 2018 che da queste erano stati rivisti e modificati sia anche con riferimento alle bozze di legge quadro elaborate dal secondo Governo Prodi e dal secondo Governo Conte¹⁹⁸).

¹⁹⁶ Giova in proposito rammentare che ad avviso della Corte costituzionale sono ammissibili i quesiti referendari diretti a colpire disposizioni di deroga, lasciando «intatta soltanto la disciplina sostanziale». Ad esempio; Corte cost., sent. n. 27/2017 (punto 7 del Considerato in diritto).

¹⁹⁷ Sull'ammissibilità di quesiti diretti «ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirla con una estranea allo stesso contesto normativo», trattandosi «di una abrogazione parziale, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo», tra le altre, Corte cost., sent. n. 26/2011 (punto 5.3 del Considerato in diritto).

¹⁹⁸ Per una disamina di queste due bozze di legge quadro D. CODUTI, *Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva*, cit., pp. 63-67. In ogni caso la cosiddetta “bozza Lanzillotta” presentata nel 2007 si componeva di quattro articoli. L'articolo 1 enunciava «l'oggetto della legge». L'articolo 2 disciplinava «il procedimento di definizione dell'intesa e di presentazione del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata». Nel comma 1 veniva previsto che l'iniziativa spettasse alla Regione, che doveva esercitarla, «secondo modalità e forme da essa stessa stabilite, presentando la propria proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali da lui delegato e provvedendo preliminarmente ad acquisire il parere del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito, ovvero a consultare gli enti locali secondo forme e modalità stabilite nello statuto o in un'apposita legge regionale, che al riguardo avrebbe potuto prevedere l'acquisizione del parere di associazioni

Non solo sul piano dei contenuti, come si è esposto, ma anche per l'evidente obiettivo, da valutare in modo del tutto positivo, «di condizionare ogni negoziato alla previa determinazione dei LEP, dei fabbisogni e dei costi *standard*, in modo da considerare le possibili conseguenze del riconoscimento della maggiore autonomia richiesta dalle Regioni sull'ordinamento territoriale della Repubblica»¹⁹⁹, accogliendo in tal modo il legislatore le plurime osservazioni avanzate dalla prevalente dottrina che, all'indomani della sottoscrizione delle pre-intese, aveva criticamente sottolineato come un'attuazione conforme a Costituzione dell'autonomia differenziata avrebbe imposto la previa determinazione dei LEP, costituendo la stessa «il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V»²⁰⁰.

rappresentative dei comuni e delle province a livello regionale». Nel comma 2 si prevedeva «lo svolgimento dell'istruttoria sullo schema di intesa e la sua presentazione all'approvazione del Governo, a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri». Si stabiliva, inoltre, che lo schema di intesa dovesse «contenere una specifica regolazione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione, coerente e coordinata con la disciplina generale sul federalismo fiscale e finanziario». Nel comma 3 si disponeva che l'intesa fosse «sottoscritta dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Regione» a cui avrebbe fatto seguito, entro trenta giorni, la deliberazione in Consiglio dei Ministri. Nel comma 4 si prevedeva che tale legge recasse le disposizioni che avrebbero «disciplinato l'autonomia regionale ampliata sulla base dell'intesa e che quest'ultima costituisse parte integrante della legge, in forma di allegato». Nel comma 5 si disponeva infine che la legge indicasse «le norme contrastanti con l'intesa, che cessano di avere efficacia nei confronti della Regione interessata». L'articolo 3 si occupava della verifica e della revisione dell'intesa, stabilendo da un lato «che la verifica venisse effettuata nel termine fissato dall'intesa o comunque al termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge» e, in ogni caso, che potesse «essere fissato un termine di cessazione dell'efficacia dell'attribuzione dell'autonomia ampliata», dall'altro che, in ogni momento, lo Stato o la Regione potessero «assumere l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definirsi secondo le modalità procedurali stabilite nell'articolo 2 della legge». Da ultimo l'articolo 4 recava «una norma transitoria, per l'espressa salvaguardia degli atti procedurali posti in essere e delle intese eventualmente definite prima dell'entrata in vigore della legge, ove conformi ai principi della stessa», Il virgolettato è tratto dalla relazione illustrativa. Questa bozza è reperibile all'indirizzo internet <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ipot/ipotesi-dl-attuaz-116c3-Cost-per-CdM-30-ott-07.pdf>. La cosiddetta “bozza Boccia” si componeva invece di due soli articoli. Il primo era preordinato a precisare i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione, tra cui la determinazione dei LEP, prevedendosi, tuttavia, «che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non fossero stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, e fino alla loro determinazione, le funzioni sarebbero attribuite con decorrenza dal 1 gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sarebbero state assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente». Il secondo stabiliva le modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio, prevedendo, tra l'altro, che «i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni *standard* ..., nonché le relative metodologie di determinazione, sarebbero stati individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa». Bozza, questa seconda, reperibile all'indirizzo internet <https://www.astrid-online.it/static/upload/9fba/9fba3b4e8f1e46b35a7127ad2834347d.pdf>.

¹⁹⁹ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 137.

²⁰⁰ F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, cit., pp. 599-600.

Inoltre vanno segnalate le numerose norme inserite a garanzia dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, totalmente assenti nelle precedenti bozze di legge quadro, come l'art. 2, comma 2 relativo al potere attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri «di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa»; l'art. 3, commi 4 e 5 che prevedono l'attività di monitoraggio sull'effettiva «garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse» e fa salvo il «potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione»; l'art. 4, comma 1, laddove prevede che qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori «oneri a carico della finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese»; l'art. 7, commi 1 e 4 che prevedono sia che la durata dell'intesa non possa superare i dieci anni sia la cessazione dell'intesa a richiesta dello Stato o della Regione ovvero quando ricorrono « motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio dell'obbligo di garantire i LEP», sia ancora che lo Stato possa disporre «verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni»; l'art 8, comma 2, che stabilisce che qualora la ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati evidenzino uno scostamento il Ministro dell'economia e delle finanze possa adottare le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione, essendo in ogni caso tenuto a garantire «l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili»; l'art. 9, commi 3 e 4 che garantiscono da un lato «l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione per le singole Regioni che non siano parte delle intese», prescrivendo che le intese non possano comunque «pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni», dall'altro che anche le Regioni che hanno sottoscritto le intese concorrano agli obiettivi di finanza pubblica; l'art. 11, comma 3, che fa salvo, in via generale il potere sostitutivo del Governo di cui all'articolo 120, comma 2 Cost. (ovviamente senza nascondersi che alcune di queste disposizioni, come esposto nel testo, presentano dubbi di costituzionalità ovvero sono ridondanti).

Si è di fronte ad un complesso organico di norme preordinate nel loro insieme a garantire che l'autonomia differenziata non pregiudichi l'unità nazionale, anche evitando che dalla stessa possa derivare per le Regioni non differenziate una situazione di svantaggio, al cui interno spicca quale obiettivo qualificante quello non soltanto di determinare i LEP e le risorse necessarie per finanziarli, ma, almeno sulla carta, quello di verificare in concreto e conseguentemente di permettere di intervenire per assicurare l'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse su tutto il territorio nazionale, allo scopo di garantire effettivamente la coesione sociale e l'uniforme godimento dei diritti civili e sociali, sebbene, ovviamente, l'efficacia dei meccanismi previsti sia tutta da sperimentare, considerando che

l'esperienza dei LEA ha dimostrato «come la mera assicurazione sul piano formale di livelli di prestazioni uniformi non garantisca che ci sia sostanziale uniformità delle prestazioni sul territorio», soprattutto avendosi riguardo alle «Regioni più svantaggiate socio-economicamente»²⁰¹.

Tuttavia, nonostante questi aspetti sicuramente positivi, si tratta di una legge che dice meno di quello che dovrebbe dire, lasciando impregiudicati alcuni dei nodi più critici che sono riconducibili alla sciagurata formulazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e che è anche non del tutto soddisfacente nell'affidare al Parlamento un ruolo sostanzialmente ancillare nella determinazione del contenuto delle intese rispetto alle scelte operate dal Governo²⁰².

Sebbene nulla vieti al Parlamento, in sede di discussione della legge, di fare propria la cosiddetta teoria dell'emendabilità limitata (tesi che peraltro è l'unica compatibile con il potere presidenziale di rinvio delle leggi), già formulata con riguardo alle intese con le Confessioni acattoliche, apportando gli emendamenti ritenuti necessari, così da obbligare il Governo ad una rinegoziazione dell'intesa²⁰³ ovvero di utilizzare la fase istruttoria per dare sostanza alla propria capacità negoziale.

In special modo la legge non affronta e non si fa carico del fondamentale problema di definire i limiti della decostituzionalizzazione delle materie di cui all'elenco dell'art. 116, co. 3, Cost., considerando che la quasi totalità delle stesse è insuscettibile di un trasferimento integrale, essendo necessario uno o più parametri che consentano di distinguere ciò che è effettivamente devolvibile e in che limiti e ciò che invece non lo è. Né a tale mancanza può da sola sopperire la previsione, ex art. 2, comma 2 della legge che stabilisce che il Presidente del

²⁰¹ V. CARRIERI, *Memoria*, cit., pp. 4-5.

²⁰² Ma va detto che nulla di meglio era stato previsto nelle precedenti bozze di legge quadro. Nella bozza Lanzillotta l'unica norma che si riferiva al Parlamento era il comma 3 dell'art. 2 che recitava: «Dopo la sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Regione, il Governo delibera entro trenta giorni la presentazione in Parlamento dell'apposito disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata». Mentre un modesto passo avanti, che certamente non attribuiva al Parlamento alcun ruolo di rilievo, era contenuto nel comma 2 dell'art. 1 della bozza Boccia in cui veniva disposto che «il Ministro per gli affari regionali e le autonomie» dovesse trasmettere «al Parlamento l'Accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia». Commissioni che avrebbero dovuto esprimersi «entro 60 giorni dalla trasmissione e i relativi pareri» avrebbero dovuto essere trasmessi «a Governo e a Regioni per le rispettive valutazioni». Parere che come si desume dalla disposizione era obbligatorio, ma non vincolante. Questo vuol dire che la marginalizzazione del ruolo del Parlamento è un dato comune a Governi dei più diversi orientamenti politici.

²⁰³ Non si ritiene di poter condividere quelle tesi che ritengono che, «stando alla lettera» della legge in esame, al d.d.l. trasmesso al Parlamento non si possano «apportare ulteriori modifiche o integrazioni». Così, ad esempio, R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, cit., pp. 33-34. E questo per due ragioni: perché da nessuna disposizione della legge è possibile ricavare un limite al potere parlamentare di emendamento, che peraltro, ove vi fosse, sarebbe incostituzionale, visto che la disciplina dell'*iter legis* è stabilita in parte direttamente dalla Costituzione e per il resto riservata ai regolamenti parlamentari; perché la teoria dell'emendabilità limitata è del tutto compatibile con la logica dell'immodificabilità del contenuto delle intese, visto che è sostanzialmente diretta a far riaprire il negoziato, con il vantaggio rispetto alla pura reiezione di dare al Governo e alla Regione interessata specifiche coordinate per intervenire.

Consiglio possa “limitare l’oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell’atto di iniziativa”, trattandosi di «un limite che potrebbe rivelarsi inefficace qualora la richiesta di una o più Regioni fosse sostenuta da una forza politica di maggioranza decisiva per la sopravvivenza del Governo»²⁰⁴.

Anzi, come già accennato, si deve sottolineare che il problema della decostituzionalizzazione delle materie è stato sostanzialmente eluso dalla legge che ha virato su di un approccio basato sul trasferimento delle funzioni, anziché indirizzarsi ad introdurre una disposizione, come quella già prevista nella pre-intesa con la Regione Emilia-Romagna, magari formulata in modo più adeguato e più preciso²⁰⁵.

Neppure la legge si fa carico ed affronta il problema del finanziamento dell’autonomia differenziata, limitandosi a disporre che lo stesso avvenga a mezzo di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Disposizione che solo all’apparenza sembra si possa interpretare come una “fuga” verso l’autonomia speciale, favorendo le Regione con più alta capacità fiscale per abitante, perché quando la si esamina sistematicamente si comprende che in realtà è una norma la cui applicabilità richiede, a sua volta, taluni necessari interventi legislativi.

E questo in primo luogo perché è impensabile che il Governo – qualsiasi Governo – abdichi a garantire gli interessi nazionali, in modo particolare si autoprecluda la possibilità di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, in coerenza con gli impegni assunti con l’Unione europea, destinando una quota necessariamente crescente dei proventi della fiscalità generale per finanziare le spese regionali. Secondariamente perché va coordinata con i principi di cui all’art. 119 Cost. e perché, come già accennato, è assai dubbia l’utilizzabilità del principio del residuo fiscale «sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza» sia perché, come ritenuto dalla Corte costituzionale, «l’assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest’ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione» dell’art. 119 Cost, sicché «il residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti» in questa disposizione costituzionale²⁰⁶.

In sostanza anche questa disposizione dice assai meno di quello che dovrebbe dire, mancando di specifiche ulteriori norme idonee a renderla componibile con la legislazione finanziaria e contabile, in armonia con il quadro normativo desumibile dall’art. 119 Cost. e con gli obiettivi di finanza pubblica.

Questo significa che la legge in esame ha in concreto rimesso direttamente alle intese alcune tra le più controverse e divisive scelte legate al reale atteggiarsi dell’autonomia differenziata.

²⁰⁴ M. VOLPI, *Memoria*, cit., p. 1.

²⁰⁵ Per comodità se ne riporta il testo: «L’esercizio delle competenze attribuite nella materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell’ordinamento giuridico, dell’unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all’articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa».

²⁰⁶ Si veda Corte cost., sent. n. 69/2016 e successiva giurisprudenza.

Anche se va detto che, mentre per alcuni, come chi scrive, talune di queste scelte, quantomeno quelle concernenti i limiti alla decostituzionalizzazione delle materie o ambiti di materie di cui all'art. 116, comma 3 Cost., avrebbero potuto e dovuto essere fatte in via generale nella legge quadro, per altra dottrina sarebbe invece conforme a Costituzione rimetterle alle intese, costituendo una parte fondamentale del contenuto necessario delle stesse la cui funzione sarebbe quella di stabilire «il punto di equilibrio tra le richieste regionali, i limiti rappresentati dai principi costituzionali, e le possibili implicazioni sul sistema istituzionale», dovendo in esse essere normati «tutti i profili rilevanti per la nuova disciplina del riparto della competenza legislativa, ivi compresi i limiti alle “nuove” competenze regionali e alle competenze statali trasversali, nonché le regole per il trasferimento e il finanziamento delle funzioni»²⁰⁷.

Orbene, se è persino dubbio che la legge quadro avrebbe potuto compiere le predette scelte senza invadere la competenza riservata delle leggi rinforzate di cui all'art. 116, comma 3 Cost., appare davvero difficile imputare a questa legge, nei suoi effettivi contenuti, come si sente ripetere da più parti sui *media* e nella stessa giuspubblicistica, o come hanno ritenuto le Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania, che hanno presentato apposito ricorso innanzi alla Corte costituzionale per sentirne dichiarare l'illegittimità²⁰⁸, di “spaccare” l'Italia.

E questo, oltre che per quanto appena accennato, per ragioni quasi banali: perché, in concreto, non attribuisce alcuna forma o condizione particolare di autonomia; perché è contestato dalla dottrina che, ove non vi fosse, non potrebbero stipularsi le intese e adottarsi le correlative leggi, essendo orientamento largamente prevalente fra gli interpreti quello di ritenerla, a torto o a ragione, opportuna, ma non necessaria e soprattutto non vincolante rispetto ai contenuti delle leggi di cui all'art. 116, comma 3 Cost., leggi queste ultime che, secondo questo indirizzo, potrebbero quindi essere adottate, anche in assenza della legge quadro.

Dottrina sulla cui base si dovrebbe consequenzialmente ritenere che “spacca” Italia non è questa legge, quanto piuttosto, più propriamente, lo stesso art. 116, comma 3 Cost., che, per come è malamente formulato, consente molteplici interpretazioni, fino a legittimare l'immediata stipula di intese i cui limiti e le cui ragioni, nella visione di taluni orientamenti iper autonomistici, sarebbero integralmente da definire, dandosi preminente rilievo all'autonomia anche rispetto alle eventuali ricadute sull'assetto della finanza pubblica e sulla definizione delle politiche pubbliche. Intese queste sì, realmente capaci di “spaccare” l'Italia. Peraltro, come già ci si era incamminati a fare con gli accordi preliminari del 2018, e con le pre-intese del 2019 che li hanno rivisti e superati.

Né, per sostenere la natura “spacca” Italia della legge quadro, sembra cogliere nel segno, come si è cercato di mostrare in precedenza, quell'orientamento interpretativo secondo cui gli artt. 5, 9 e 10 della legge, letteralmente e sistematicamente interpretati sarebbero tali da consentire un tipo di differenziazione che andrebbe a vantaggio esclusivamente delle Regioni

²⁰⁷ A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 147. Più ampiamente sul contenuto necessario delle intese L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 99 e ss.

²⁰⁸ Si tratta dei ricorsi iscritti ai numeri 28, 29, 30 e 31 Reg. ric., Parte 1 del 2024.

ricche, aumentando le disuguaglianze con le Regioni con minor capacità fiscale per abitante, si da rendere per queste seconde persino incerta l'effettiva erogazione dei LEP ed in ogni caso annichilendo il vincolo di solidarietà desumibile dall'art. 119 Cost.

Dottrina che interpreta la legge in esame come se questa attribuisse alla "differenziazione" il senso e il significato di meccanismo che prefigura e permette una ulteriore omologazione alla "specialità", anche attraverso una sorta di assolutizzazione del metodo negoziale in materia finanziaria, modellato su quello "pattizio" delle Regioni a Statuto speciale, essendosi deferita la determinazione delle entrate regionali derivanti dalle competenze devolute a Commissioni paritetiche formate da Stato, Regioni e Enti locali. In tal modo aprendo la strada «ad una competizione territoriale destinata ad aumentare il livello di sperequazione tra Regioni», perseguendo «una nuova politica fiscale ed economica intesa non a colmare la frattura Nord-Sud, bensì a cristallizzarla e approfondirla»²⁰⁹.

Si tratta cioè di un indirizzo che si basa su una interpretazione forzatamente *in malam partem* di tutte le disposizioni indicate, scegliendo fra tutte le interpretazioni possibili quella che solleva i maggiori dubbi di costituzionalità – e che peraltro risulta arbitraria relativamente ad alcune di tali norme, quali gli artt. 9 e 10 che non prefigurano affatto un superamento del regionalismo solidaristico – e che perciò stesso dovrebbe essere scartata a vantaggio di interpretazioni costituzionalmente compatibili.

Certo è vero che questa legge, rimettendo alle intese l'*an* e il *quantum* della decostituzionalizzazione degli ambiti materiali di esercizio della potestà legislativa, così come l'individuazione delle funzioni trasferende e le concrete modalità del loro finanziamento (forse aderendo a quelle interpretazioni dottrinali che hanno ritenuto che queste scelte farebbero parte del contenuto necessario delle intese), non è idonea a precludere l'adozione di intese "spacca" Italia, e che qualcuno potrebbe osservare che non impedire equivale a cagionare, è, però, altrettanto vero che questa sciagurata possibilità si annida nella lettera dell'art. 116, comma 3 Cost., essendo quest'ultima disposizione costituzionale che rimette alla maggioranza politica del momento, a cui compete di negoziare l'intesa e attribuire con legge approvata a maggioranza assoluta le ulteriori forme di autonomia, di stabilire in concreto i termini dell'autonomia differenziata, salvo soltanto il successivo contenzioso innanzi alla Corte costituzionale ove siano stati violati i limiti espressi o impliciti imposti dalla Costituzione, in conseguenza di un «uso distorto» della ridetta disposizione, «determinato ... dall'incapacità di svolgere il proprio ruolo da parte» delle forze politiche «chiamate a tutelare l'interesse generale o, peggio, dalla volontaria abdicazione a tale ruolo da parte delle medesime»²¹⁰.

In dottrina si è ritenuto che la legge quadro avrebbe dovuto «avere una funzione di garanzia, quasi una premessa politica, al fine di prefigurare un "corretto" temperamento tra tutti gli interessi in gioco, tra unità, solidarietà, uguaglianza e autonomia»²¹¹, ma si tratta di una tesi che,

²⁰⁹ G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., p. 98.

²¹⁰ Diffusamente sul concreto rischio di attuazioni incostituzionali dell'art. 116, comma 3 Cost. derivanti dalla lettera di tale disposizione, ad esempio, D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, cit., p. 329 ss. (la citazione è a p. 350).

²¹¹ Cfr.: V. P. GROSSI, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, cit., p. 48, per il quale peraltro «la legge quadro ... altro non sarebbe che una convenzione

per quanto suggestiva, sta fuori dalle possibilità, non solo della legge quadro qui in esame, ma di qualsiasi legge quadro si fosse voluta approvare. E questo da un lato perché sono talmente tanti, ampi e passibili di plurime interpretazioni gli spazi lasciati in bianco dal terzo comma dell'art. 116 Cost., a partire da che cosa dovrebbe essere il "regionalismo differenziato", che nessuna legge quadro avrebbe potuto riempirli senza dilatare oltre misura i propri contenuti (ad esempio, allo stato avrebbe dovuto essa stessa completare il federalismo fiscale, ancora largamente inattuato) e senza offrire il fianco a critiche feroci, prestandosi ad essere tacciata, a seconda dei casi, o di troppo autonomismo o di troppo centralismo, dall'altro perché l'effettiva *sedes materiae* in cui deve realizzarsi tale contemperamento non è la legge quadro, ma le singole leggi attributive di forme e condizioni particolari di autonomia.

Si ritorna così al vizio d'origine dell'art. 116, comma 3 Cost., che la legge quadro ha attenuato, ma non ha eliminato, che, con il suo sistema di negoziazioni bilaterali, sembra far dipendere l'autonomia differenziata da quello che la maggioranza politica (Governo e maggioranza parlamentare) esistente al momento in cui viene presa l'iniziativa dell'intesa prefigura quale punto di equilibrio fra le richieste regionali e l'interesse generale dello Stato (fatti salvi eventuali profili di illegittimità costituzionale valutabili dal Giudice delle leggi).

La qual cosa, sia detto di passata, consente di chiarire, per quel che concerne la richiesta abrogativa della legge quadro n. 86/2024, che solo dal punto di vista della propaganda politica, è rivolta a togliere di mezzo una legge che è, per tutto quanto esposto, fonte diretta di ben pochi mali ed anzi costituisce un passo avanti rispetto alla situazione precedente, ma sia piuttosto rivolta ad impedire che sia l'attuale maggioranza politica a portare avanti l'autonomia differenziata, sull'assunto che talune forze politiche della stessa vorrebbero originare un regionalismo competitivo, in contrasto con i principi di solidarietà ed uguaglianza.

Anche se a chi scrive non è del tutto chiaro se chi ha proposto l'iniziativa dell'abrogazione popolare della legge si renda pienamente conto delle conseguenze (politiche e istituzionali) che potrebbe avere il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione della metà più uno degli aventi diritto al voto, richiesto per la validità del *referendum*.

Dovendo, ad ogni modo, osservarsi che non è detto si arrivi mai al referendum, quantomeno con i quesiti qui sopra esaminati, visti i ricorsi presentati innanzi alla Corte costituzionale dalle ricordate Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania per far dichiarare l'illegittimità di praticamente tutte o quasi le disposizioni della legge quadro, ammesso che le questioni d'incostituzionalità sollevate superino il vaglio di ammissibilità, ove si consideri che è giurisprudenza costante della Corte costituzionale ritenere che le Regioni possano «far valere nei giudizi in via principale il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost., soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali»²¹² e che non sussiste «l'interesse ad agire», qualora la o le disposizioni impugnate siano inidonee, in quanto tali, a ledere le competenze legislative

costituzionale atipica, perché approvata con le forme del procedimento legislativo: essa *avrebbe* quindi per lo più una portata politica, un'efficacia "persuasiva", potenzialmente capace di collocare il regionalismo differenziato entro coordinate compatibili con «i principi di unità, solidarietà ed eguaglianza interterritoriale» (p. 49).

²¹² Solo per fare un esempio, tra le tantissime, Corte cost., sent. n. 16/2010.

attribuite alle Regioni e dunque «nessuna utilità diretta ed immediata» ne verrebbe alle stesse Regioni ricorrenti sul piano sostanziale²¹³.

Essendo doveroso da ultimo rammentare che l'autonomia differenziata è un percorso politico-istituzionale del tutto facoltativo, non essendo lo Stato obbligato a stipulare alcuna intesa. E se le Regioni possono domandare, lo Stato è sovraneamente libero di rifiutare, peraltro non risultando inutile sottolineare che non esiste alcun termine finale per concludere le intese. Infatti, come già detto, non uno dei termini contenuti nell'art. 2 della legge quadro può interpretarsi nel senso di avere carattere perentorio, ma sono tutti termini ordinatori, non esistendo in realtà alcun termine certo di conclusione della procedura, che è rimessa all'effettivo raggiungimento di un punto di incontro, che può anche non verificarsi, fra i *desiderata* delle Regioni e la prevalente tutela dell'unità della Repubblica e dell'interesse nazionale²¹⁴.

²¹³ La citazione è presa da Corte cost., sent. n. 107/2009.

²¹⁴ Ritiene invece che «la Regione istante ... potrebbe eventualmente sollevare conflitto di attribuzioni nei riguardi del comportamento omissivo del Governo che, entro il termine legislativamente previsto ... si rifiutasse di avviare le trattative, in aperto spregio ai più elementari canoni collaborativi. Parimenti, potrebbe rivolgersi alla Corte costituzionale per richiederle di sanzionare eventuali comportamenti sleali e ostruzionistici posti in essere dalla controparte statale nel corso delle trattative quali ... l'omessa nomina o designazione delle delegazioni trattanti o dei componenti di propria spettanza negli organismi misti all'uopo istituiti; la mancata indicazione della disponibilità di date per gli incontri o addirittura la mancata, immotivata partecipazione agli stessi; il mancato invio di osservazioni, indicazioni e controproposte rispetto alle istanze regionali, omissione che preclude in radice l'avvio di un reale confronto. In estrema ipotesi, la Regione istante potrebbe ritenersi addirittura legittimata ad impugnare il provvedimento governativo di diniego di conclusione dell'intesa emesso al termine del procedimento, qualora non fosse stato preceduto dallo svolgimento di adeguate trattative secondo le modalità prescritte o, addirittura, qualora fosse del tutto privo di motivazione o recasse una motivazione contenente "indici sintomatici" di un atteggiamento privo di spirito collaborativo e puramente oppositivo nei riguardi delle rivendicazioni regionali», M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato": considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 156, il quale infine riconosce che non può esservi «ovviamente alcun obbligo a carico del Governo ... di stipulare l'intesa». Peraltro nel senso indicato da questa dottrina si era già espresso G. BRESSA, *Audizione*, in *Resoconto stenografico*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 21 dicembre 2017, p. 6, all'epoca Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle Autonomie, che motivò la necessità della pubblicazione degli Accordi preliminari allora raggiunti con le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna da un laro per impedire che quanto oggetto di accordo finisse nel nulla a causa dello scioglimento delle Camere; dall'altro perché intendeva mettere il futuro Governo (e Parlamento), nella condizione di dover motivare qualora non avesse ritenuto di proseguire nelle trattative. Sulla non obbligatorietà dell'avvio del negoziato, oltre a quanto già esposto nel testo, si veda, anche, il comma 1 dell'art. 2 della legge quadro che recita: «Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri ... tiene conto del quadro finanziario della Regione». Disposizione che, in ogni caso, consente di non avviare il negoziato se le condizioni finanziarie della Regione siano già in sofferenza.