



2024 FASCICOLO II

Giuseppe Starrantino

**Prime considerazioni a margine della legge Calderoli:
un'occasione di riforma perduta**

9 luglio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Giuseppe Starrantino
Prime considerazioni a margine della legge Calderoli:
un'occasione di riforma perduta*

SOMMARIO: 1. La legge 26 giugno 2024, n. 86, c.d. legge Calderoli. – 2. Profili procedurali. – 2.1. L'atto di iniziativa regionale. – 2.2. L'oggetto delle intese. – 2.3. Il ruolo del Parlamento. – 2.4 La durata delle intese. – 3. Profili finanziari. – 3.1. L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. – 3.2. Ulteriori aspetti economici. – 4. Considerazioni conclusive: possibili scenari.

ABSTRACT: *The object of this article is the law containing provisions for the implementation of the autonomy differentiated Regions with ordinary statute under art. 116, par. 3, It. Const. The paper examines the text as it was approved at the Chamber of Deputies after the amendments made by the Senate, introduced with the aim of resolving the critical issues identified during the examination in the Constitutional Affairs Committee. The article reveals, however, that procedurally the problems with the marginal role of Parliament still persist and, financially, the stability of the system is in danger, as no tools have been provided to ensure the economic sustainability of the new state structure.*

1. *La legge 26 giugno 2024, n. 86, c.d. legge Calderoli*

L'iter verso il raggiungimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, dopo i tentativi compiuti tra la XVII e la XVIII legislatura¹, ricomincia ufficialmente il 23 marzo

* contribuito sottoposto a referaggio.

Giuseppe Starrantino è Dottore magistrale in Giurisprudenza nell'Università di Messina.

¹ Il riferimento è agli «Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (c.d. pre-intese, i cui testi sono consultabili sul [sito web](#) del Dipartimenti per gli Affari regionali e le Autonomie) stipulati dal Governo Conte I con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna e frutto dei negoziati iniziati col precedente Governo Gentiloni. La letteratura sul tema è sterminata. Per esigenze di sinteticità, ci si limita al richiamo di alcuni contributi, tra i quali: E. Aureli, L. Marilotti (a cura di), *L'attuazione del "regionalismo differenziato": l'oggetto delle bozze di Intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed il rapporto tra Competenze legislative e funzioni amministrative*, in *Sull'art. 116, III comma, della Costituzione. Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi»*, Firenze 2020, 34; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 4; 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*, 2/2018, 17; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, 12 s., sul [sito web](#) dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA).



2023, quando in Consiglio dei Ministri viene presentato e approvato il disegno di legge di iniziativa del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Roberto Calderoli, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione». I lavori parlamentari sono proceduti piuttosto speditamente e il 19 giugno, all'esito di una sfiancante maratona notturna², il d.d.l. Calderoli è stato definitivamente approvato ed è, oggi, legge dello Stato³. Nel corso del procedimento legislativo, tra l'altro, il testo originario approdato al Senato il 26 aprile 2023⁴ ha registrato notevoli modifiche in sede di prima approvazione, confermate dalla Camera e delle quali si cercherà di rendere conto nel corso del presente lavoro.

In tema di regionalismo differenziato, tra l'altro, l'approvazione della legge Calderoli si lega alla legge di bilancio per il 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197) e, più precisamente, ai commi 791-798 dell'art. 1, che dettano la procedura – non esente da critiche – da seguire per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)⁵, intesi quali elemento unico ed essenziale, per la loro funzione di garanzia dell'uniforme godimento dei diritti civili e sociali, di una corretta attuazione del regionalismo differenziato (il c.d. «mito dei LEP»⁶). Prova ne è che, nella legge di bilancio 2023, il legame tra la determinazione dei LEP e l'attuazione della clausola di asimmetria si fa esplicito nel comma 791 dell'art. 1, che pone la disciplina regolatrice della determinazione dei LEP al servizio «della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni»⁷.

Un primo rilievo critico, tuttavia, può già farsi. Se è vero che la legge di bilancio collega l'individuazione dei LEP all'attuazione del regionalismo differenziato, questa previsione non può dirsi sufficiente in quanto carente di un passaggio fondamentale: l'allocatione delle risorse. Un conto, infatti, è stabilire come determinare i livelli essenziali delle prestazioni (senza costi per lo Stato, come si dirà *infra*); un altro è garantire che questi vengano

² La seduta della Camera, n. 309, iniziata il 18 giugno, è terminata alle 7:40 della mattina successiva.

³ Legge 26 giugno 2024, n. 86.

⁴ Annunciato nella seduta n. 60 del 26 aprile 2023, nella medesima data è stato assegnato alla I Commissione Permanente Affari Costituzionali.

⁵ G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 1/2023, editoriale, VIII.

⁶ «Si dice: non c'è nulla da temere con l'autonomia regionale differenziata perché verrebbero finalmente stabiliti i Lep e quindi a tutti i cittadini italiani sarebbero garantiti pari e migliori servizi. Il provvedimento, magicamente, determinerebbe un miglioramento delle condizioni per tutti: nelle regioni ad autonomia differenziata grazie alla compartecipazione, nelle altre grazie ai Lep.» (G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma 2023, 144).

⁷ La disciplina prevede, in sintesi, che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri si formi una «Cabina di regia per la determinazione dei LEP» e si individuano le funzioni, le tempistiche e i risultati che la stessa è tenuta a realizzare (a pena di commissariamento) rispettando le procedure individuate e interagendo con le amministrazioni competenti per materia e con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS).



adeguatamente finanziati e, quindi, attuati⁸. Un esempio positivo in tal senso è rappresentato dalla legge di bilancio per il 2022 (l. 30 dicembre 2021, n. 234) che, dopo aver individuato i LEP relativi agli asili nido, al trasporto di studenti disabili, e all'assistenza sociale, ha previsto anche le loro modalità di finanziamento, stabilendo a tal fine lo stanziamento e l'incremento delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale⁹. Ad ogni modo, se la disciplina contenuta nella legge di bilancio intende porsi come presupposto costituzionalmente necessario per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, la legge in esame¹⁰ ha l'obiettivo di dettare la disciplina di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., per «dare seguito» – così come indicato nella relazione illustrativa che accompagnava il d.d.l. – «al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane», assicurando «un più ordinato e coordinato processo di attuazione» e «un più ampio coinvolgimento delle Camere»¹¹. Sull'opportunità di una normativa di dettaglio che disciplini l'approvazione della legge di cui al terzo comma dell'art. 116 se ne parla da tempo e le opinioni, in dottrina, non sono unanimi¹². In linea generale, chi scrive si sente di

⁸ La questione, peraltro, è stata sollevata anche in sede di audizione alla Camera: si v., ad es., BANCA D'ITALIA, *Disegno di legge C 1665 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"* Memoria della Banca d'Italia, Camera dei Deputati, I Commissione permanente (Affari Costituzionali), Roma, 27 marzo 2024, 9, chiara nel ritenere che «[l]a definizione dei LEP non implica tuttavia che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate ed effettivamente erogate su tutto il territorio nazionale»; M. VOLPI, *Audizione di fronte alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) sul disegno di legge C. 1665 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)*, Roma, 8 aprile 2024, 3: «[t]uttavia "determinare" non vuol dire garantirne con certezza il finanziamento che deve avvenire "nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio" e quindi può comportare che non vi siano risorse addizionali per superare le disequaglianze determinatesi tra le Regioni con l'applicazione del criterio della spesa storica».

⁹ G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sull'A.C. 1665 "disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata"*, Roma, 15 marzo 2024, 5 e più diffusamente G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, cit., 77-80. Cfr. C. LOTTA, *PNRR, regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni: quali prospettive per la (duratura) attuazione dei LEP?* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2023, 95-97. Non mancano, peraltro, le criticità: «[p]arallelamente, il Pnrr ha stanziato una cifra rilevantissima – 4,6 miliardi – per la realizzazione di nuovi nidi. Purtroppo nella sua attuazione il Ministero dell'Istruzione ha ignorato la norma sui Lep e non ha disegnato un piano nazionale di realizzazione di queste strutture a partire dai comuni e dagli ambiti territoriali con maggiori carenze; ha messo a bando le relative risorse con quote di riparto fra regioni (e non fra comuni) peraltro stabilite con criteri discutibili».

¹⁰ Anch'esso, d'altra parte, esplicitamente collegato alla manovra di finanza pubblica ai sensi dell'art. 126-bis R.S.

¹¹ Come si legge in SERVIZIO STUDI SENATO, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* – A.S. 615, dossier n. 85, 3 maggio 2023, 3, Senato della Repubblica, Roma.

¹² Ad. es. per G. CERRINA FERONI, *Camera dei Deputati, I Commissione Affari costituzionali, Audizione in relazione al disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato recante "Disposizioni per l'attuazione*



condividere il pensiero degli studiosi che ritengono «problematica» l'assenza di una legge di questo tipo e che, al contrario, potrebbe recare beneficio, se correttamente elaborata, per «integrare e chiarire alcuni aspetti del procedimento» e per sopperire alla mancanza di disposizioni regolamentari del Parlamento, in modo da non lasciare la materia all'incertezza di una prassi diversificata e non consolidata, come dimostrano i diversi percorsi seguiti dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna¹³.

Certo è che, a ben vedere, l'efficacia e (soprattutto) l'utilità di una legge siffatta rischia di perdersi, attesa la natura ordinaria delle norme in esame¹⁴.

dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», Roma, 14 marzo 2024, 1, «[i]l disegno di legge in discussione è un'iniziativa che colma una lacuna». Per G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in [Diritti Regionali](#), 1/2020, 345, la proposta di una legge di attuazione «non può che essere salutata favorevolmente». Anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 154, ritiene che «l'opportunità di una legge generale pare giustificata da una ragione essenziale. Evitare, come dimostra l'esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica, procedure e discipline diversificate almeno nei nodi essenziali e generali». *Contra*, v. O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata": sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in [Astrid Rassegna](#), 5/2023, 1 ss. (.), scettico sulla capacità regolatoria della legge in esame; ovvero L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla bozza di legge-quadro» consegnata dal 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](#), 21/2019, 9 ss., dubbioso persino sulla legittimità costituzionale dell'intervento normativo.

¹³ Da un lato, l'opportunità circa l'adozione di una legge attuativa è confermata dalla confusione e dalle incongruenze riscontrate in sede di accordi preliminari e di bozze di intese; dall'altro, una legge servirebbe anche «ad evitare il pericolo di trattamenti regionali semmai più favorevoli nella singola intesa nell'ipotesi di omogeneo colore di guida politica della regione e del governo nazionale, che si regga semmai sull'apporto decisivo di un partito, che sia nella regione politicamente principale artefice dell'iniziativa regionale"»: così, scettico, A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 26 aprile 2010, 8. Cfr. anche A.I. ARENA, [Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.](#), in questa [Rivista 2021/I](#), 296; G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in [Rivista AIC](#), 3/2019, 355 s), R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, [ivi](#), 4/2019, 264.

¹⁴ O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata"*, cit., 2. Per l'A. «Non è detto che il processo attuativo sia più "ordinato e coordinato", poiché non si può escludere che attribuzioni di competenze ex art. 116, terzo comma, si realizzino prescindendo dalle modalità procedurali indicate nella «legge generale di attuazione»: "non essendo prevista espressamente dalla Costituzione", come è ammesso dallo stesso d.d.l., manca l'appiglio costituzionale che consente al legislatore (ordinario) di oggi di limitare quello (rinforzato) di domani. [...] [n]on è chiaro, pertanto, quale possa e debba essere il rapporto tra la fonte legislativa rinforzata che è espressamente prevista dall'art. 116, terzo comma, e la fonte legislativa ordinaria di cui consisterebbe la «legge generale di attuazione». È escluso che la seconda possa in qualche modo vincolare la prima: se si accoglie l'idea che le leggi ex art. 116, terzo comma, debbano adottarsi seguendo le prescrizioni procedurali di una «legge generale di attuazione», ciò vuol dire che si sta prendendo per buona la teoria degli autovincoli legislativi (o una particolare versione della stessa)». Sul tema, da ultimo, v. A.I. ARENA *Il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, cost.*



Ad ogni modo, la legge 86 intende, in primo luogo, definire i principi e le finalità generali della materia¹⁵, stabilendo anzitutto che il procedimento di attribuzione delle particolari forme di autonomia avvenga nel rispetto dell'«unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, 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», di modo che si garantisca «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» (art. 1, primo comma)¹⁶. In secondo luogo, e come già in principio accennato, al secondo comma la legge ribadisce che il conferimento delle funzioni relative alle «materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale» può avvenire solo previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la cui procedura – che integra e completa quella contenuta nella legge di bilancio – è disciplinata dall'art. 3 e integrata dagli artt. 4, 5 e 9 per ciò che riguarda il trasferimento delle funzioni alle Regioni coinvolte.

Le modalità previste dal testo del provvedimento normativo per pervenire all'approvazione, con legge, delle intese fra Stato e Regione, sembrano collocare il patto fra i due enti al di fuori dell'*iter* legislativo da seguire per l'adozione della legge cui si riferisce il terzo comma dell'art. 116 Cost¹⁷. La scelta del legislatore può dirsi obbligata se si va ad analizzare il testo della norma costituzionale, che parla di legge «approvata [...] sulla base di intesa» richiamando, peraltro, la formula già utilizzata nell'art. 8, terzo comma, Cost., a proposito delle leggi che regolano i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica¹⁸. Una simile scelta, però, porterebbe con sé delle conseguenze irrinunciabili, quali

Brevissime notazioni a margine della proposta di legge as n. 615, in [Diritti Regionali](#), 1/2024, 280 s., anche lui dubbioso circa l'utilità dell'atto legislativo emanando.

¹⁵ Sui principi e sulle finalità generali della legge non sono mancate le critiche. Si veda ad. es.: 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)*, Roma, 20 marzo 2024, 1 s., ritiene che un elenco divenuto così lungo (dopo le modifiche al Senato) abbia «un unico scopo, essenzialmente “politico” di rassicurare».

¹⁶ Peraltro, le preoccupazioni che da più parti si sono registrate in corso di audizioni al Senato, hanno permesso di integrare il testo con la precisazione che il rispetto di questi principi deve riguardare non solo l'attribuzione, ma anche la «modifica e la revoca» delle ulteriori forme e condizioni di autonomia, «nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari».

¹⁷ Il comma 6 dell'art. 2 della legge, infatti, prevede che il Consiglio dei ministri deliberi un disegno di legge di approvazione dell'intesa «che vi è allegata», che verrà poi trasferito immediatamente alla Camere «per la deliberazione» (comma 8).

¹⁸ «I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze» (art. 8, comma 3, Cost.).



la consacrazione dell'intesa in un disegno di legge di iniziativa (riservata?) del Governo e il limitato ruolo del Parlamento, estraneo – salvo degli interventi limitati e non incisivi – alla procedura negoziale e impossibilitato ad emendare il testo del provvedimento, potendolo solo approvare o respingere. Corollari che, assieme alla disciplina regolatrice dei LEP e del relativo finanziamento obbligano ad una seria riflessione circa la loro compatibilità costituzionale.

2. I profili procedurali

L'art. 2 della legge Calderoli disciplina in otto commi il «procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione», a partire dall'approvazione regionale dell'«atto di iniziativa [...] ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», che costituirà il punto di partenza per il «negoziato» col Governo¹⁹ (primo comma).

Dopo l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del primo schema di intesa preliminare (terzo comma), lo stesso dovrà essere trasmesso prima alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che si esprimerà su di esso mediante un parere non vincolante nel termine di sessanta giorni (prima delle modifiche al Senato, trenta), poi alle Camere, incaricate di esprimersi «con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti» (quarto comma).

Qualora non sia necessario riaprire i negoziati, lo schema di intesa definitivo, approvato dalla Regione, verrà deliberato in Consiglio dei Ministri (quinto comma). Segue l'adozione governativa del disegno di legge di approvazione dell'intesa raggiunta (sesto comma), che verrà successivamente trasmesso alle Camere per essere definitivamente consacrato in legge (ottavo comma).

2.1. L'atto di iniziativa regionale

A giudicare dal tenore letterale del primo comma dell'art. 2, il legislatore intende l'«atto di iniziativa» regionale come l'atto di impulso da cui prende il via il negoziato bilaterale finalizzato al raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regione e non, invece, come un potere di

¹⁹ Nella persona del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie. Questi, prima di avviare il negoziato con la Regione richiedente, dovranno acquisire «entro sessanta giorni la 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 ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42». La predetta valutazione, tuttavia, non pare essere indispensabile ai fini dell'avviamento del negoziato, atteso che, secondo l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 2, «[d]ecorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia *comunque* il negoziato».



iniziativa legislativa riservato in capo alla Regione²⁰. Questa diversa impostazione troverebbe fondamento non solo nel riferimento alla «legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata» contenuto nel terzo comma del 116, ma anche nel successivo art. 121, secondo comma, Cost., che pone in capo al Consiglio regionale²¹ il potere di esercitare le «potestà legislative attribuite alla Regione»²². Accedere ad una o all'altra tesi non è privo di conseguenze: se si accogliesse una volta per tutte questa impostazione, il disegno di legge contrasterebbe con la norma costituzionale, perché affida in capo al Governo un potere di iniziativa legislativa che il terzo comma dell'art. 116 non prevede. Ed invero, «va chiarito che una “riserva” d’iniziativa contenuta in una legge ordinaria non è idonea a scalfire il potere d’iniziativa costituzionalmente spettante ad altri: infatti una vera e propria riserva d’iniziativa legislativa può essere posta unicamente nelle forme di cui all’art. 138 Cost.»²³.

Nulla quaestio, quindi, se, successivamente alla sottoscrizione dell’intesa, uno dei soggetti legittimati decidesse di sostituirsi al Governo inadempiente²⁴ o se, avvalendosi della facoltà riconosciuta dall’art. 121, primo comma, Cost., un Consiglio regionale proponesse l’approvazione di una legge ex art. 116, terzo comma, perché è «scontato che il potere consiliare di “fare proposte di legge alle Camere” può riguardare qualsiasi tipo di legge la cui

²⁰ O. CHESSA, *In tema di “autonomia differenziata”, cit.*, 4. Cfr. anche L. SPADACINI, *L’autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 10/2023, 219 s.

²¹ Per A.I. ARENA, *Il procedimento*, cit., 284, «sarebbe ad esso riservata», e a tal proposito, ci si potrebbe domandare quale ruolo debba spettare al Consiglio regionale della Regione interessata (posto che l’organo non trova sede in nessun articolo del d.d.l.), a maggior ragione se si considera che gli esiti del procedimento di differenziazione produrranno effetti sulle sue competenze legislative. Il dibattito avvenuto in Commissione Affari Costituzionali alla Camera ha posto la questione all’attenzione dei parlamentari: si v., ad es., P. BONETTI, *Osservazioni sui profili costituzionali del disegno di legge A. C. 1665 recante “disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione” – Audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati*, 14 marzo 2024, 5, che propone un emendamento al primo comma dell’art. 2 affinché si consenta «all’organo rappresentativo di tutto il corpo elettorale regionale di pronunciarsi e al Presidente della Giunta che ne fa parte di prendere una posizione esplicita». Sul punto si veda anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 6/2019, 18.

²² Ancora O. CHESSA, *In tema di “autonomia differenziata”, cit.*, 4, nt. 1, che a sostegno della tesi dell’iniziativa legislativa regionale pone anche un dato di carattere numerico, individuato nel fatto che «nella Costituzione il termine “iniziativa” compare 10 volte» e che, eccetto alcune ipotesi, «in tutti gli altri casi (sette su dieci) si fa sempre riferimento all’iniziativa legislativa». Sul punto si segnalano anche T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 24, e A.I. ARENA, [Questioni procedurali](https://www.federalismi.it), cit., 301.

²³ A.I. ARENA, *Il procedimento*, cit., 284 s.

²⁴ G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L’autonomia “differenziata” e la sua attuazione: questione di procedura e di metodo*, in [Astrid paper](https://www.federalismi.it) n. 93, aprile 2023, 21, nt. 13, dove si dà atto che «è ciò che è avvenuto, sia pur raramente, in materia di ratifica di trattati internazionali, per i quali oggi non si esclude più che l’iniziativa legislativa possa essere esercitata da organi diversi dal Governo».



iniziativa non sia riservata dalla Costituzione (o da una fonte costituzionale) a uno specifico organo o ente»²⁵.

Resta il fatto che un procedimento come quello *supra* delineato – che colloca l'intesa Stato-Regione al di fuori del procedimento legislativo – pone il Parlamento di fronte ad un inevitabile *aut aut*: approvare la legge, senza possibilità di modificarla, ovvero rigettarla in *toto*²⁶.

Infatti, così come avviene in forza della prassi consolidatasi in tema di intese fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica – anch'esse alla base della legge che, ai sensi dell'art. 8 Cost., regola i rapporti fra questi due enti²⁷ – la potestà emendativa delle Camere è, in questi casi, esclusa, poiché «principio di carattere generale» vuole che un atto pattizio non subisca modifiche unilaterali, come quelle che si verificherebbero approvando gli emendamenti proposti dal Parlamento alle intese.

Pertanto, eliminata la possibilità di intervenire su un testo frutto del concordato raggiunto dal Governo, al Parlamento non resta che approvare o respingere, così com'è, il disegno di legge sottoposto al suo vaglio²⁸.

Senonché, la somiglianza con la procedura per regolare i rapporti con le confessioni acattoliche, spesso portata, come si è visto, a sostegno della tesi dell'inemendabilità del testo concordato fra Stato e Regioni, in realtà disciplina un'ipotesi di natura radicalmente diversa

²⁵ O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata"*, cit., 7.

²⁶ L'opinione, comunque, non è da tutti condivisa. Per es. F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in federalismi.it, paper - 17 aprile 2024, 6, giudica l'emendabilità possibile stante il silenzio della norma sul punto, seppur con qualche riserva sulle possibili conseguenze di una modifica parlamentare dell'intesa. Anche G. DE MINICO, *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali, Camera dei Deputati, audizione del 12 marzo 2024, sul disegno di legge A.C. 1665, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024, recante Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in [Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online](https://diritto-pubblico.europaonline.it), 1/2024, 376: « Questa legge è un atto regolatorio che deve il suo contenuto all'energia volitiva del Parlamento, il quale conserva intatta la prerogativa di emendare l'intesa, in ipotesi anche di azzerarla, comportando l'avvio ex novo della procedura; pertanto, essa non è accostabile alla ratifica di un trattato internazionale, rispetto alla quale l'Assemblea effettivamente non può avanzare pretese modificative». *Contra*, v. G.M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in federalismi.it – paper, 17 aprile 2024, 5 s., secondo cui «[i]l parametro costituzionale sembra rispettato solo se alle Camere è consentito di sindacare il merito del trasferimento di funzioni (non limitandole all'alternativa fra un sì e un no)».

²⁷ Sul procedimento di formazione delle leggi che regolano i rapporti fra lo Stato e le confessioni acattoliche v., fra tutti, T. MARTINES, *Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, II. *L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona*, Milano 1977, 377.

²⁸ A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in [Diritti Regionali](https://diritti-regionali.it), 2/2023, 522; G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari"*, cit., 10 ss.; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 10.



da quella in esame, che non può essere a questa sovrapposta in forza di un mero dato testuale: il riferimento alle “intese”²⁹.

Vi è di più, perché le differenze riguardano soprattutto l’oggetto dell’intesa, individuato ora nei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche (art. 8 Cost), ora nelle ulteriori forme di autonomia «concernenti le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 e [alcune] materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo» (art. 116, terzo comma, Cost.).

Vale a dire che, in questo ultimo caso, oggetto dell’accordo saranno le competenze legislative.

Ora, per quanto non sia per niente pacifico in dottrina che attraverso un simile procedimento semplificato si possa modificare la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni – dato che questi cambiamenti, al contrario, necessiterebbero di essere contenuti in leggi di revisione costituzionale (art. 138 Cost.) – non può tacersi il rischio che tramite l’attuazione del 116, terzo comma, Cost. si possano mettere le Regioni ad autonomia differenziata (RAD) in condizione di non rispettare i principi e le finalità individuate dalle Camere nelle materie che sono oggetto di trasferimento³⁰.

²⁹ Nel caso delle intese ex art. 8 Cost. «la disposizione sull’intesa si spiega con l’esigenza di proteggere una minoranza (religiosa) debole dal pericolo che la maggioranza possa imporle regole svantaggiose». Non vale lo stesso nel caso dei rapporti fra Stato e Regioni, considerato che le ultime non possono considerarsi come una «minoranza bisognosa di tutela» contrapposta al primo, anzi «anche le Regioni sono enti politicamente plurali, dagli indirizzi politici mutevoli, i cui cittadini sono nello stesso tempo, anche cittadini dello Stato dotati tra loro, a prescindere dalla Regione di residenza, di uguali diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.)». Così F. PALLANTE, *Memoria per l’audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull’atto Senato n. 615 «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione»*, Senato della Repubblica, I Commissione permanente (Affari Costituzionali), Roma, 6 giugno 2023, 8, che sul tema della errore nell’assimilazione delle Regioni ad una minoranza richiama E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino 2020, 36 s.

³⁰ D’altronde, nulla esclude che, qualora gli accordi trasferissero le sole competenze amministrative, gli effetti si produrrebbero anche sulla potestà legislativa del Parlamento, cui non verrebbe sottratto il potere di individuare regole obiettivi e limiti delle funzioni trasferite, ma quello di attuare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.), non potendo adeguatamente ridistribuire, tra le Regioni differenziate e gli altri enti locali dello Stato, le suddette competenze amministrative [G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L’autonomia “differenziata”*, cit., 18, ma v. anche A. LOLLO, *Prime note*, cit., 511, che allude ad un «processo di vera e propria decostituzionalizzazione», riferendosi al rischio di uno «svuotamento dell’art. 117, co. 3, Cost.» qualora «tutte le Regioni procedessero in tal senso [...], con conseguente implicita soppressione della potestà concorrente in assenza di modifica espressa a livello costituzionale» e superamento della «logica “duale” (Regioni a statuto speciale/Regioni a statuto ordinario) riconosciuta dall’art. 5 Cost. in tema di articolazione regionale»].



2.2. L'oggetto delle intese

L'approvazione di una legge sul regionalismo differenziato avrebbe potuto essere l'occasione per chiarire un altro punto abbastanza discusso: i principi e i limiti da osservare nella scelta delle materie oggetto di trasferimento.

Avrebbe potuto essere l'occasione per scongiurare l'ipotesi – (quasi) realizzata con le intese del 2018³¹ – di un regionalismo “à la carte”, dove la scelta delle materie avviene senza criterio, tra l'assenza di condizioni per l'accesso al regionalismo e la mancanza, ad esempio, di un'istruttoria materia per materia che permetta di valutare le ricadute³² che una (potenzialmente ampia) frammentazione legislativa può avere su temi di carattere necessariamente nazionale³³. Si sarebbe potuta rispettare, insomma, la formula contenuta nella norma costituzionale che affida alle Regioni il potere di richiedere sì ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma negli ambiti «concernenti» le materie di cui poi subito appresso si fa menzione³⁴. L'ondata di pareri contrari³⁵ raccolti durante l'esame in

³¹ Con le quali le Regioni hanno chiesto autonomia in tutte e 23 le materie messe a disposizione. Per un'analisi, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?* in federalismi.it, 6/2019.

³² Problematiche si sono individuate, ad es., per la devoluzione di alcune materie come l'istruzione (M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1^a Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica – 22 febbraio 2023*, 3), l'ambiente (F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 9; FAI, *Memoria del FAI in merito all'esame del Disegno di Legge Autonomia Differenziata (A.C. 1665)*, I Commissione Permanente – Affari Costituzionali, Roma, 24 aprile 2024, 1 ss.) la sanità (si v., fra gli altri, FONDAZIONE GIMBE, [Report Osservatorio GIMBE n. 2/2024. L'autonomia differenziata in sanità](#), 21 marzo 2024, Bologna, che analizza le drammatiche diseguaglianze tra Nord e Sud in ambito sanitario).

³³ M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in [Osservatorio costituzionale](#), 5/2023, 5 settembre 2023, 38 e 40 s.

³⁴ Cioè quelle «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)», vale a dire tutte quelle di potestà concorrente («rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale») e alcune di potestà esclusiva (giurisdizione e norme processuali, limitatamente ai giudici di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Tuttavia, G. CERRINA FERONI, *Audizione*, cit., 8, crede che ci siano dei «limiti impliciti all'attuazione dell'art. 116 [...]. Che bisogna 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...».



Commissione al Senato sul tema delle tante, troppe materie oggetto di possibili intese, ha fatto sì che, in sede approvazione del d.d.l. al Senato, venissero apportate alcune modifiche limitative delle pretese regionali, ora confermate anche dalla Camera.

Le novità riguardano il secondo comma dell'art. 2, alquanto laconico nella sua formulazione originale, visto che non faceva altro che ricalcare il dettato costituzionale³⁶. Nonostante la norma rimanga ancora silente sulla previsione di un «interesse»³⁷, un «indice»³⁸, un'«istruttoria»³⁹ o comunque una ragione che giustifichi la richiesta di trasferimento alla Regione dell'una o dell'altra materia, nel corso dell'esame al Senato, il secondo comma è stato integrato con una previsione che affida al Presidente del Consiglio, «anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia», il potere di circoscrivere il negoziato solo su alcune materie o ambiti di materie individuate dalla Regione nell'atto di iniziativa, «[a] fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie»⁴⁰.

È di solare evidenza, tuttavia, che si tratta di una non-soluzione: non solo perché è pur sempre una facoltà rimessa alla discrezione del Presidente del Consiglio, ma soprattutto perché riduce le materie (*id est* il futuro assetto del Paese) a «merce di scambio»⁴¹ delle trattative con le forze politiche, col rischio tangibile che gli esiti dei negoziati cambino al

³⁵ Per citarne alcuni: BANCA D'ITALIA, *Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Memoria della Banca d'Italia*, Senato della Repubblica, I Commissione permanente (Affari Costituzionali), Roma, 19 giugno 2023, 10; CONFINDUSTRIA, *Progetti di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica. Audizione Parlamentare*, 30 maggio 2023, 4; M. VILLONE, *Memoria del Prof. Massimo Villone Per l'audizione nella I Commissione del Senato sui ddl n. 615 e conn. (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) - martedì 30 maggio 2023*, 2; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 5.

³⁶ Stabilendo che «[l]’atto o gli atti d’iniziativa di ciascuna Regione possono riguardare una o più materie o ambiti di materie».

³⁷ G. DE MINICO, *Memoria*, cit., 376.

³⁸ B. RANDAZZO, *Audizione informale*, Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, Roma, 28 marzo 2024, 3.

³⁹ BANCA D'ITALIA, *Disegno di legge C 1665*, cit., 27 marzo 2024, 7.

⁴⁰ Anche il primo periodo ha subito delle modifiche. Ora è previsto uno specifico riferimento anche al trasferimento delle materie e delle «relative funzioni», che un documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri – introvabile, ma menzionato in G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, cit., 106 – ritiene essere circa 500 (per 23 materie). La notazione è d'obbligo perché la partita dell'autonomia si gioca soprattutto sul campo dei particolari. Sempre G. VIESTI (cit., 105-118), fa notare, infatti, che i trasferimenti riguardano funzioni che, seppur particolari, hanno riflessi su tutto il territorio nazionale: ad es. scuola, sanità, infrastrutture, servizio idrico, ambiente. Specialmente in ambito territoriale e ambientale assistiamo ad un «un processo di definizione di normative a scala europea e una forte iniziativa internazionale di coordinamento delle politiche per la lotta al cambiamento climatico». Così, invece, si andrebbe «verso una loro differenziazione, con un forte potere di condizionamento e di controllo delle autorità regionali».

⁴¹ G. DE MINICO, *Memoria*, cit., 376.



combaciare o meno del colore politico delle parti e, quindi, che il dialogo possa dare esiti positivi solo quando instaurato tra le forze di maggioranza.

Ciò che avrebbe potuto salvare un intento – circoscrivere l’ambito delle materie trasferibili – comunque apprezzabile sarebbe stata la possibilità di sfolgire l’elenco delle materie tramite legge, strumento che avrebbe permesso di sostituire alla scelta del singolo quella di molti, accrescendone la democraticità in ragione del coinvolgimento di tutte le forze presenti in Parlamento⁴².

Al contrario, la normativa in esame, rafforzando i poteri del Presidente del Consiglio⁴³ (a discapito del ruolo del Parlamento, come si vedrà *infra*), crea una «sinergia politica e funzionale» con la riforma che introduce l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e ne rafforza i poteri⁴⁴. È stato, notato, giustamente, che «[l]a somma fra esse – con evidente diminuzione dei poteri del Presidente della Repubblica e del suo ruolo di altissima mediazione – rischia di rompere l’equilibrio costituzionale tra poteri, in una commistione-confusione fra intervento costituzionale [l’A.S. 935] e legge ordinaria [A.C. 1665]»⁴⁵.

⁴² G. DE MINICO, *Memoria*, 376, che a sostegno ricorda che la «la Corte Costituzionale, chiamata a giudicare su una legge che assegnava apoditticamente talune materie alla competenza esclusiva del giudice amministrativo (art. 103 Cost.), escluse che rientrasse nella discrezionalità insindacabile del legislatore la scelta di affidare un intero settore alla competenza esclusiva del giudice amministrativo, riconoscendogli invece la più ridotta capacità di “indicare ‘particolari materie’ nelle quali la tutela nei confronti della pubblica amministrazione investe ‘anche’ i diritti soggettivi”. Si v. anche A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in federalismi.it, 3/2024, VII, secondo cui è la legge a dover escludere quelle materie che «per la “dimensione” unitaria nazionale degli interessi coinvolti, non sono scorporabili. In tal modo il limite sarebbe fissato per legge e non lasciato all’interpretazione dei Governi di turno. Di qui due opzioni. Quella preferibile sarebbe introdurre una norma di carattere generale che, senza elencare le materie non trasferibili, fissa limiti alla trasferibilità. La seconda opzione è che dopo l’approvazione della legge, i Governi che dovranno attuare la legge valutino approfonditamente le richieste, tenendo conto delle risultanze sia della giurisprudenza costituzionale (laddove, ad esempio, indica alcune materie come “valori” dell’ordinamento o come materie trasversali, quali l’ambiente, oppure dove come nel caso dell’istruzione distingue all’interno delle norme generali principi unitari), sia del dibattito dottrinale sul punto».

⁴³ Riassumendo, il Presidente del Consiglio: avvia il negoziato con la Regione richiedente (art. 2, comma 1); può limitare l’oggetto a certe materie (art. 2, comma 2); predispone lo schema definitivo dell’intesa con la Regione (art. 2, comma 5); può disattendere gli atti di indirizzo delle Camere (art. 2, quinto comma); aggiorna i LEP e i costi dei fabbisogni standard a mezzo decreto (art. 3, commi 7 e 8).

⁴⁴ G.M. FLICK, *Autonomia differenziata*, cit., 4. Il riferimento è all’A.S. 935, presentato il 15 novembre 2023 e approvato dal Senato il 18 giugno, un giorno prima che la Camera approvasse la legge di cui si discute.

⁴⁵ G.M. FLICK, *Autonomia differenziata*, cit., 4. ma anche G. DE MINICO, *Memoria*, cit., 374 e C. DE FIORES, *Audizione resa dal Prof. Claudio De Fiores sul disegno di legge C. 1665, approvato dal Senato, recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*, I Commissione permanente – Affari costituzionali, Camera dei Deputati, Roma, 4 marzo 2024, 8: «[a] tenere uniti e a sorreggere i tanti e confusi iter procedurali che pervadono il disegno di legge è l’ideologia del Capo. Ed è proprio su questo delicato terreno - quello della sovraesposizione



2.3. Il ruolo del Parlamento

La portata delle considerazioni da ultimo svolte sui poteri del Presidente del Consiglio può cogliersi maggiormente se rapportata all'incidenza (nulla) dei poteri (pochi) di cui viene dotato, invece, il Parlamento nel processo di attuazione del regionalismo differenziato⁴⁶. Nel disegno delineato dal provvedimento normativo le Camere sono invitate di pietra: esso prevede, infatti, una disciplina che relega il Parlamento ad un ruolo meramente consultivo in un processo che, invece, date le imponenti ricadute costituzionali che determina, necessiterebbe del più ampio confronto democratico possibile.

Il legislatore, a quanto pare, per soddisfare l'«esigenza di condividere con il Parlamento le decisioni più importanti», e di «valorizzare il coinvolgimento delle Camere fin dalla fase preliminare degli schemi di intesa», ritiene sufficiente che il Parlamento, si pronunci con mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, entro un termine ben definito. L'art. 2, quarto comma, prevede, infatti, che «lo schema di intesa preliminare [venga] immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispetti regolamenti, entro novanta⁴⁷ giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa».

Ebbene, per quanto il legislatore sembra ritenersi appagato da una simile previsione, l'opinione più diffusa in dottrina⁴⁸ si attesta su posizioni di contrasto ad una simile

dei poteri del Governo e del suo capo - che il disegno di legge pare connettersi idealmente alla riforma costituzionale del cd. "premierato elettivo" (A.S. n. 935) oggi in discussione. Lo schema sinallagmatico utilizzato dai due disegni di legge è chiaro: alla frammentazione dell'unità dei diritti si risponde con l'elezione diretta del Premier, alla disarticolazione dei governi territoriali si risponde con la concentrazione dei poteri di indirizzo nelle mani del Governo, alla destrutturazione della forma di Stato si risponde con una cattiva operazione di ingegneria istituzionale condotta sulla pelle della forma di governo parlamentare».

⁴⁶ Sulla necessità di un ruolo più decisivo per il Parlamento si sono già espressi in molti: si v., tra gli altri, A. PIRIANO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in federalismi.it n. 8/2019, 13 ss.; A. SAITTA, *Riflessioni in tema di regionalismo differenziato*, in [Astrid Rassegna](http://Astrid.Rassegna), 14/2019, 2 ss.; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 12 s., che propone la partecipazione del Parlamento a mezzo atti di indirizzo prima che il Governo intavoli la trattativa

⁴⁷ Questo termine, così come tutti quelli di sessanta giorni originariamente previsti, dopo le modifiche del Senato sono diventati termini di novanta giorni.

⁴⁸ Espressa anche nelle sedi istituzionali dagli autorevoli professori che sono stati auditi in Senato e alla Camera, durante l'esame della I Commissione permanente (Affari Costituzionali). Tra questi, si segnalano i contributi depositati da: F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 7 ss.; M. LUCIANI, *Appunti*, cit., 3; S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato Audizione del 30 maggio 2023*, 3 s.; G. VIESTI, *Memoria predisposta per la Prima Commissione "Affari Costituzionali" del Senato in occasione della discussione del A.S. 615, d.d.l. "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, 30 maggio 2023, 1 s.; M. VILLONE, *Memoria*, cit., 2.; F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 5; G. DE MINICO, *Memoria*, cit., 375; A. FINOCCHIARO, *Note sul DDL "Disposizioni per l'attuazione differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo*



disposizione, perché non garantisce l'effettivo e tanto sperato coinvolgimento del Parlamento⁴⁹. Né può ritenersi sufficiente l'integrazione del primo comma dell'art. 2, così come modificato dal Senato, che onera il Presidente del Consiglio di informare le Camere e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni prima dell'avvio del negoziato⁵⁰. D'altronde, prevedere che le Camere deliberino l'approvazione o il rigetto del testo finale della legge, senza ammettere la possibilità che lo stesso venga emendato; prevedere che le Camere si possano esprimere tramite atti di indirizzo, giuridicamente – anche se non politicamente⁵¹ – inefficaci quanto a capacità vincolante della futura attività del Governo e delle Regioni; prevedere che il Presidente del Consiglio possa «comunque» predisporre lo schema di intesa definitivo una volta decorso inutilmente il termine di novanta giorni per l'emissione dei pareri, equivale a marginalizzare inevitabilmente il Parlamento con

comma, della Costituzione” Audizione alla I Commissione (Affari Costituzionali della Camera dei deputati), Roma, 28 marzo 2024, 4. Contra, v. G. CERRINA FERONI, Audizione, cit., 4.

In argomento si sono espresse, nella stessa sede, anche istituzioni neutrali, fra cui: L. BIANCHI, direttore SVIMEZ, *Audizione dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 25 maggio 2023, 4; G. ARACHI, Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 6 giugno 2023, 3 s.; CONFINDUSTRIA, cit., 5.; BANCA D'ITALIA, *Disegno di legge C 1665, cit.*, 27 marzo 2024, 4;

⁴⁹ Cfr. R. DI MARIA, *La procedura per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti Locali alla, perplessa definizione dei l.e.p.*, in [Italian Paper On Federalism](#), 1/2023, 34 ss. L'A. incentra la sua critica anche sulla «(pressoché totale) assenza della relativa procedura degli enti locali. Infatti, tolti i riferimenti alle «procedure statutarie regionali» (che li dovrebbero coinvolgere) e la loro partecipazione alla Conferenza unificata, «essi possono essere destinatari di una “ulteriore attribuzione di funzioni amministrative” secondo una previsione che, però, si limita a richiamare – proceduralmente – il “rispetto del principio di leale collaborazione” nonché – sostanzialmente – la “conformità all'articolo 118 della Costituzione”. Molto critico F. PALLANTE *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 9 che considera la disciplina inadeguata «al limite del caricaturale» perché tratta «una decisione politica di centrale importanza [...] alla stregua della decisione di un procedimento amministrativo scandito da termini perentori decorsi invano i quali si passa comunque alla fase successiva (art. 2, commi 1, 4, 5) – sicché sono ritenuti solo eventuali gli interventi dei Ministri competenti per materia, del Ministro dell'economia e delle finanze, della Conferenza unificata e del Parlamento! – e ordini tassativi rivolti al Consiglio dei Ministri, alla Conferenza unificata, al Presidente del Consiglio e al Presidente della Regione affinché diano «immediata» esecuzione alle incombenze loro assegnate (art. 2, commi 4, 7, 8)».

⁵⁰ F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 5, che reputa la modifica «del tutto inutile»; G. AZZARITI, *Appunto*, cit., 2, che si domanda quale fine possa avere un'informativa «visto che non è prevista nessuna interlocuzione con il Parlamento».

⁵¹ È bene ricordare infatti, che in ogni caso gli atti di indirizzo possiedono un'“efficacia vincolante” politica, che può sempre inserirsi nell'ambito del rapporto fiduciario col Governo. Di talché, qualora il Governo dovesse discostarsi dalle indicazioni delle Camere (in questo caso non accogliendole in sede di successivo negoziato), queste potrebbero far valere la relativa responsabilità politica bocciando il disegno di legge sottoposto alla loro approvazione (ovvero, in ipotesi più gravi, rompendo il rapporto fiduciario che le lega all'Esecutivo).



conseguenze tanto negative quanto paradossali. Invero, qualora le Camere non condividessero qualche specifico aspetto del testo che viene loro presentato, sarebbero tenute a rigettarlo *in toto*, con esiti «irragionevol[i] e diseconomic[i]» per le attività della politica.

Non solo.

Perché qualora le Camere approvassero la legge rinforzata, si troverebbero – qui il paradosso – ad approvare un provvedimento che limita la loro potestà legislativa senza, però, che sia stata loro riconosciuta la possibilità di esprimersi per determinare il contenuto della legge⁵².

L'auspicio della dottrina, rimasto tuttavia inascoltato, era che i rilievi dalla stessa sollevati in sede di audizione, si trasformassero in proposte emendative tanto dell'allora d.d.l.⁵³, quanto dei Regolamenti parlamentari⁵⁴, unica fonte in grado tanto di risolvere le questioni procedurali⁵⁵ che potrebbero sorgere durante l'esame delle Camere, quanto di vincolare definitivamente l'*iter* di approvazione di una legge che, per di più, una volta approvata godrà di natura rinforzata.

⁵² F. PALLANTE *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 10.

⁵³ Ad es., v. M. VILLONE, *Memoria*, cit., 3, che propone una «Strategia emendativa» da adottare durante l'esame parlamentare.

⁵⁴ Sull'opportunità di una modifica dei regolamenti parlamentari si è espressa, in sede di audizione alla Camera, anche A. FINOCCHIARO, *Note sul DDL*, cit., 3, «affinché vengano adeguati al nuovo compito, attribuendo forza vincolante a quegli atti di indirizzo» con cui il Parlamento è chiamato ad esprimersi sulle intese. Cfr., inoltre, G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia "differenziata"*, cit., 22 ss.; O. CHESSA, *In tema di "autonomia differenziata"*, cit., 7 ss.;

⁵⁵ Sarebbe legittima, ad es., l'apposizione della questione di fiducia sulla legge che recepisce l'intesa? In senso negativo R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, 4/2017, 4 agosto 2017, 641, in ragione della maggioranza assoluta richiesta dalla norma costituzionale per l'approvazione della legge. Il *quorum* speciale «è indirizzato all'aggregazione di un consenso che possa includere anche una condivisione trasversale o *bipartisan*», utile a conferire «all'attribuzione delle maggiori competenze regionali una connotazione stabile e non condizionata dalla sola maggioranza contingente» (cfr. anche M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano 1996, 181, e ID, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 33). Diversamente A.I. ARENA, *Questioni procedurali*, cit., 305 s. non convinto di questa funzione "conciliativa" perchè, salvo particolari casi, la soglia della maggioranza assoluta è sempre raggiungibile coi numeri in possesso della coalizione che esprime il Governo in carica. Inoltre, «i regolamenti parlamentari menzionano i casi nei quali essa non può essere posta, ma non escludono, in quanto tali, gli atti da approvare con *quorum* speciale. Per queste ragioni è quanto meno dubbio che dal *quorum* possa farsi discendere il divieto, per il Governo, di porre la questione di fiducia». In ogni caso, la portata degli effetti della legge in questione è tale da "suggerire" di non apporre la questione di fiducia, perché priverebbe di utilità – più di quanto già non lo sia – il dibattito parlamentare (N. PENATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato. Una prospettiva comparata*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021, 30 settembre 2021, 544.



2.4. La durata delle intese

Si consideri, tra l'altro, che "tornare indietro" – cioè al quadro giuridico pre-intese – non è cosa facile. L'art. 7 della legge Calderoli, che regola la durata delle intese e il loro monitoraggio, detta una disciplina che imprime un certo grado di stabilità allo stato di fatto che viene raggiunto mediante gli accordi. Infatti, salvo indicazione contraria direttamente contenuta nelle intese, la loro durata non potrà, in ogni caso, essere «superiore a dieci anni» e per modificarle bisognerà seguire «le medesime modalità previste nell'art. 2, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti» (art. 7, primo comma). Pertanto, qualora si volesse riformulare il contenuto degli accordi, la volontà della Regione giocherebbe un ruolo determinante per la fruttuosa riuscita delle modifiche, le quali, se fossero orientate verso il "recupero" dei poteri statali, potrebbero venire ostacolate dalle obiezioni delle Regioni coinvolte.

Prima delle modifiche intervenute in sede di approvazione al Senato, l'art. 7 blindava l'intesa anche sul fronte della «cessazione della sua efficacia», ammessa solo se prevista dall'accordo stesso e deliberata «con legge a maggioranza assoluta delle Camere» (art. 7, primo comma). In assenza di questo elemento, per evitare che lo scenario "differenziato" si protrasse *sine die*, l'unica possibilità riconosciuta allo Stato e alla Regione era quella di esprimere, almeno dodici mesi prima della scadenza, una «diversa volontà» in ordine al rinnovo dell'intesa, che avverrebbe automaticamente «alla scadenza del termine di durata» per ulteriori dieci anni (art. 7, secondo comma)⁵⁶.

Il testo approvato alla Camera, invece, prevedeva (e prevede) una «clausola di garanzia a tutela della coesione e della solidarietà sociale»⁵⁷ secondo la quale «[i]n 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».

Permangono dubbi, tuttavia, sull'effettiva possibilità di ritornare così facilmente al quadro giuridico di partenza dopo un lasso di tempo tanto ampio e un trasferimento che può riguardare anche tutte e ventitré le materie indicate dalla norma; materie che rimarrebbero,

⁵⁶ Un cenno alla durata delle intese è contenuto in F. PALLANTE *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 11. Invece, per un commento più dettagliato di tutta la disciplina dettata dall'art. 7, cfr. G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia "differenziata"*, cit., 50 ss.

⁵⁷ P.L. PORTALURI, *Audizione dell'8 aprile 2024 sul d.d.l. N. 1665/24 - Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Memoria*, Camera dei Deputati, I Commissione permanente – Affari Costituzionali, Roma, 8 aprile 2024, 1, che ne aveva sostenuto la necessità anche in sede di audizione al Senato il 6 giugno 2023.



così, sprovviste di regolamentazione, considerato anche il rinnovato (nei termini, ma non nel contenuto) terzo comma dell'art. 7, ai sensi del quale «ciascuna intesa individua in 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». Sarebbe stata almeno opportuna, in questo caso, la previsione di una clausola di reviviscenza delle norme statali al cessare dell'efficacia delle intese?

In ogni caso, residuano dubbi di legittimità costituzionale anche con riferimento alla cessazione “negoziata” dell'intesa, perché il primo comma ne prevede la contrattazione quanto «[a]i casi, i tempi e le modalità», ma affida la richiesta alla volontà unilaterale dello Stato o della Regione, che dovrà poi essere «deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere». Viene da chiedersi, a tal proposito, se possa considerarsi legittima la previsione di una richiesta unilaterale in un procedimento che, costituzionalmente, ha natura pattizia. La dottrina parla di «irreversibilità»⁵⁸ perché è arduo immaginare che una simile scelta, con le sue inevitabili conseguenze sul nuovo assetto di funzioni, possa farsi ignorando l'altra parte dell'accordo. Irreversibilità perché, considerato che questa “altra parte” sarà la Regione – dal momento che viene difficile credere che sia quella, invece, a chiedere l'interruzione di un'intesa che le attribuisce più autonomia –, la stessa si troverebbe investita di un «potere di veto»⁵⁹ superabile o tramite l'art. 120, secondo comma, Cost. o con l'attivazione della clausola di garanzia di cui si è detto.

La cessazione dell'efficacia dell'intesa, a prescindere dal modo in cui ci si arriva, verrà comunque «deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere», così mostrando un ulteriore possibile profilo di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 64, terzo comma, Cost., che attribuisce il potere di fissare *quorum* qualificati in capo alla Costituzione stessa o a fonti di rango costituzionale. Non si dimentichi, infatti, che la legge di approvazione dell'intesa, seppur rinforzata, è comunque norma ordinaria e, come tale, non può fissare *quorum* speciali per l'approvazione di qualsivoglia atto parlamentare.

3. I profili finanziari

Il profilo finanziario del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato rimane un aspetto cruciale per il concreto esercizio delle future competenze assegnate⁶⁰. Sul punto,

⁵⁸ G. AZZARITI, *Appunto*, cit., 7.

⁵⁹ *Idem*. D'altronde, anche la norma utilizza il verbo «chiedere»: «[l']intesa prevede inoltre i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere» (art. 7, comma 1, secondo periodo).

⁶⁰ Negli accordi del febbraio 2018 il sistema di finanziamento delle nuove competenze si basava sulla determinazione dei fabbisogni standard «in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei



la disciplina prevista dalla legge 86 integra e completa quella della legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 791-801-*bis*) per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni⁶¹, ormai definitivamente intesi quali presupposto essenziale per la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie⁶². Il tema è decisivo, perché si tratta di assicurare una imprescindibile esigenza unitaria, oltre che una base minima di eguaglianza dei diritti dei cittadini; presupposto essenziale di un sistema regionale che non deve acuire le differenze che lacerano il nostro paese ma superarle, così come immaginato dai costituenti scrivendo gli artt. 5 e 3, secondo comma.

Non può ammettersi, infatti, che la realizzazione dell'autonomia differenziata avvenga a danno di prestazioni che riguardano il contenuto minimo essenziale dei diritti: «in assenza di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, “manca il punto di riferimento per la

servizi» (art. 4 degli accordi preliminari). Sono i c.d. residui fiscali regionali: «richiamarsi al residuo fiscale regionale come criterio per valutare le politiche pubbliche significa sostenere che il luogo di residenza degli individui debba essere rilevante nel determinare l'azione pubblica riferita a ciascuno, trattando quindi diversamente individui dalle stesse caratteristiche soggettive solo perché residenti in luoghi diversi» (G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, cit. 128 ss.). Sul tema, v. anche Corte cost., [sent. n. 118/2015](#): si creerebbero «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica» tali da incidere «sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica». Un anno dopo, la Corte ha ribadito che «il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'articolo 119 della Costituzione» ([sent. n. 69/2016](#))

⁶¹ Il cui compito è affidato ad una Cabina di regia e alla Commissione LEP (CLEP). Sui lavori di quest'ultimo v.: V. TONDI DELLA MURA, «... de' remi facemmo ali al folle volo»: *i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in [federalismi.it](#), 9 agosto 2023, 3. Un commento alla disciplina della legge di bilancio, invece, si trova in G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in [federalismi.it](#), 1/2023, editoriale, VIII e G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia “differenziata” e la sua attuazione*, cit., 37. In generale, per uno sguardo d'insieme sui livelli essenziali delle prestazioni, si v. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – A.C. n. 1665*, progetti di legge 101/3, 27 aprile 2024, Camera dei Deputati, Roma, 33-37.

⁶² Aver finalmente sancito in modo esplicito il binomio LEP-regionalismo differenziato è, senza dubbio, passo avanti. Bisogna avere, però, una certa cautela nell'esaltazione di questo binomio. Con la vista offuscata dal «mito dei LEP» (v. la nota 4, pagina 2) il rischio è quello di provvedere alla definizione dei LEP solo in occasione dell'attivazione del procedimento ex art. 116, comma 3, Cost., laddove, in realtà questi rappresentano il «fulcro dello stato sociale», a prescindere da ogni clausola di asimmetria potenzialmente attivabile. Infatti, C. LOTTA, *PNRR*, cit., 102 s., avverte che «per evitare interventi normativi di carattere meramente nominalistico, la sola determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, anche ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non possa costituire da sola condizione sufficiente a scongiurare un ulteriore divario già esistente tra le Regioni. Piuttosto, presupposto per l'attuazione del regionalismo differenziato dovrebbe essere non solo la prodromica e necessaria individuazione dei LEP ma anche la successiva (e altrettanto necessaria) effettiva loro attuazione in tutte le Regioni italiane. Ciò vuol dire garantire l'identità dei punti di partenza di cui deve farsi carico la Repubblica nel «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]».



definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente”, fa difetto una condizione necessaria per stabilire i fabbisogni standard e per realizzare un’ordinata e coesa attivazione delle clausole di differenziazione, disinnescando il pericolo di “derive asimmetriche”»⁶³.

3.1. L’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Le modifiche intervenute al Senato hanno innovato il procedimento previsto dall’art. 3 per l’individuazione dei LEP nelle materie ora precisamente elencate⁶⁴. Rispetto al testo originario, le novelle sembrano mosse dall’intenzione di voler accogliere i solleciti ricevuti da più parti, soprattutto durante il primo esame parlamentare, sul rispetto delle prerogative costituzionali e del ruolo del Parlamento. Si ha subito una traccia della modifica principale già nella rubrica: «[d]elega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Infatti, per porsi al riparo dalle (varie) censure di illegittimità costituzionale, in questo caso per contrasto con la riserva di legge ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., il legislatore ha ora «delega[to] il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all’art. 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

Se per un verso alcuni⁶⁵ credono che così si stia ridando al Parlamento la centralità che gli spetta nel rispetto della riserva di legge prevista dalla Costituzione, per altro verso non si può non notare come il rinvio sia «fittizio»⁶⁶ dal momento che, richiamandosi ai principi e criteri direttivi già previsti nella legge di bilancio per il 2023, le Camere vengono comunque private del potere di stabilire i principi e i criteri direttivi dell’attività del Governo affidati loro dall’art.

⁶³ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2021, ma v. anche Id., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2/2019, 33-37; L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in F. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 732.

⁶⁴ Art. 3, comma 3: «[n]elle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: 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». Sul suddetto elenco non mancano le criticità, messe in luce, per es. da: F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 6 s.; A. POGGI, *Il regionalismo differenziato*, cit., VII s.; P. BONETTI, *Osservazioni*, cit., 6 s.

⁶⁵ Ad es. G. CERRINA FERONI, *Audizione*, cit., 3, secondo la quale «le critiche su di un’asserita marginalizzazione del ruolo delle Camere non appaiono fondate», ma anzi «il ruolo complessivo delle Camere nel procedimento di approvazione delle intese appare tutt’altro che asfittico».

⁶⁶ F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 7.



76 Cost., visto che l'intervento normativo «ha già promosso la legge di bilancio per il 2023 a legge di delega sui Lep»⁶⁷. Fittizio perché nei commi da 791 a 801-bis dell'art. 1, la legge di bilancio non individua alcun principio – e non potrebbe nemmeno individuarli⁶⁸ –, ma detta la procedura da seguire per la determinazione dei LEP⁶⁹, di fatto lasciando carta bianca al Governo, e più precisamente al Presidente del Consiglio.

E se lo strumento del d.p.c.m. sembrava essere uscito dalla porta principale – la determinazione iniziale dei LEP –, in realtà lo si vede rientrare «dalla finestra»⁷⁰, perché il settimo comma dell'articolo 3 ne recupera l'utilizzo per l'importante funzione di aggiornamento dei livelli essenziali «in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili».

Nemmeno questa previsione può dirsi avulsa da rilievi critici⁷¹. A parte il suo contrasto con la riserva di legge ex art. 117, secondo comma, lett. m), il settimo comma non tiene conto della disciplina sulla delegificazione contenuta nell'art. 17 della L. 23 agosto 1988, n. 400, con la quale si pone in contrasto sotto diversi profili: l'utilizzo del d.p.c.m. in luogo del d.p.r.; il concerto del solo Ministro per gli Affari Regionali e le autonomie e del Ministro dell'economia e delle finanze anziché la deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri; l'assenza dell'acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

A questo quadro confuso si aggiunga pure che, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui sopra, il nono comma dell'art. 3 prevede che continui ad applicarsi proprio la disciplina prevista dalla legge di bilancio (a conferma, peraltro, che la natura di queste norme sia assolutamente procedurale) nella quale i ruoli di protagonista sono affidati alla Cabina di

⁶⁷ G. DE MINICO, *Memoria*, 374, che chiude sul tema avvertendo che «[c]osì attraverso il gioco dei rinvii a catena il Governo è rimasto solo nella scelta politica di come orientare i Lep, e questa solitudine è anche la misura di una disinvolta violazione di quell'unico modello di delega legislativa costituzionalmente ammissibile: l'art. 76 Cost.»

⁶⁸ Nelle stesse sedi istituzionali è stato giustamente fatto notare che «la legge “rinforzata” sul pareggio di bilancio (n. 243 del 2012) all'art. 15, comma 2, 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» (C. DE FIORES, *Audizione*, cit., 9).

⁶⁹ Un cenno a questa problematica è contenuto anche in SERVIZIO STUDI CAMERA, *Disposizioni per l'attuazione*, cit., 24 s.: «[a] riguardo, si rileva, come segnalato anche dal Comitato per la legislazione, nel parere reso sul provvedimento nella seduta del 23 aprile 2024, che i commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge di bilancio 2023 hanno un contenuto prevalentemente organizzativo e procedurale, in quanto delineano la procedura per l'emanazione di una fonte secondaria – i D.P.C.M. – presentati da una Cabina di regia a tale scopo istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, oppure, nel caso in cui la Cabina di regia non riesca a concludere la sua attività nei tempi stabiliti, da un Commissario appositamente nominato». Nello stesso senso G. CERRINA FERONI, *Audizione*, cit., 6.

⁷⁰ C. DE FIORES, *Audizione*, cit., 8.

⁷¹ Tra gli altri, ad es. G. AZZARITI, *Appunto*, cit., 5; A. POGGI, *Il regionalismo differenziato*, cit., X; P. BONETTI, *Osservazioni*, cit., 7, è certo che la norma sia «incostituzionale»; F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 8; G. CERRINA FERONI, *Audizione*, cit., 6.; A. FINOCCHIARO, *Note sul DDL*, cit., 5.



Regia, al CLEP⁷² e al Presidente del Consiglio, nel totale disprezzo dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. e delle prerogative parlamentari⁷³.

Il secondo comma dell'art. 3 tenta di recuperare la partecipazione del Parlamento; ma si tratta di un recupero parziale, anzi quasi nullo e praticamente inconsistente. L'intervento delle Camere resta sempre di carattere consultivo e non vincolante, ma ora la norma sembra prevedere due tipologie di pareri: uno, più "generale", sullo schema di decreto legislativo,

⁷² Più di preciso, è a quest'organo che la legge di bilancio ha affidato il compito materiale di individuare i LEP. La sua attività è stata abbastanza tormentata e dei risultati adesso, se ne trova traccia in COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto Finale*, 15 novembre 2023, Numero 27, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it). Sull'utilità di questo documento e in generale sui lavori del Comitato si sono espressi in tanti, tra i quali: V. TONDI DELLA MURA, "... de' remi facemmo ali al folle volo": i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 9 agosto 2023. Dei contrasti sorti durante i lavori se ne ha traccia in G. AMATO, F. BASSANINI, F. GALLO, A. PAJNO, *Lettera al Ministro Calderoli e al Presidente Cassese, concernente le motivazioni delle dimissioni dei firmatari dal Comitato tecnico per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e l'incostituzionalità di alcune disposizioni della Legge di bilancio per il 2023 in tema di attuazione della autonomia regionale differenziata*, Roma, 26 giugno 2023, consultabile su [Astrid](https://www.astrid.it). Da ultimo, si v. S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari Costituzionali della Camera – Audizione del 12 marzo 2024*, Camera dei Deputati, Roma, 3, che considera il documento di «utilità molto parziale». Infatti, «il prodotto reso disponibile per la decisione legislativa, anche per la fretta impressa al lavoro, non è all'altezza della missione affidata all'organismo tecnico: i LEP sono formulati in termini molto generici, consistendo talvolta in mere dichiarazioni di principio, prive di significativi e specifici criteri di misurabilità e insuscettibili di "declinazioni operative", essendo rimasto inascoltato il richiamo a una precisazione in tal senso prodotto dal Governatore della Banca d'Italia (lettera del 10 ottobre 2023). Soprattutto, in assenza di premesse metodologiche, si mostra del tutto priva di fondamento dimostrativo la distinzione tra funzioni LEP e funzioni non-LEP, queste ultime suscettibili, per la loro stessa natura, di devoluzione immediata, senza attendere la definizione previa dei LEP (art. 4, c. 2, d.d.l. 1665): tanto si ricava anche dalla nota inviata il 30 ottobre 2023 al Presidente del CLEP dai componenti del Sottogruppo 5, e sottoscritta da altri componenti del CLEP, della quale non si è ritenuto di dare conto nel Documento finale». La nota del 30 ottobre 2023 è disponibile su [federalismi.it](https://www.federalismi.it).

⁷³ Valgono anche qui le stesse considerazioni fatte sull'utilizzo dello strumento dei D.P.C.M. per la determinazione dei LEP. Valgono, cioè, le medesime perplessità di chi, a ragione, dubita che un siffatto rinvio sia conforme al dettato costituzionale che, in realtà, affida questo compito alla legge ordinaria affinché si impegni «la responsabilità politica dell'organo rappresentativo nel decidere il contenuto essenziale dei diritti costituzionali di cui sono titolari i cittadini rappresentati» (v. F. PALLANTE *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 13). Non è conforme a Costituzione prevedendo (solamente) che con legge vengano individuate le «materie o gli ambiti di materie» in cui determinare i LEP, di fatto trasferendo il compito della loro concreta individuazione ad organi amministrativi quali la Cabina di regia o il CLEP, dove i parlamentari non possono esprimersi (L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata, la c.d. Bozza Calderoli e la Legge di bilancio per il 2023*, di prossima pubblicazione in [Astrid Rassegna](https://www.astrid.it), 2/2023, 11. Così, tra l'altro, si contravviene alle indicazioni della Corte costituzionale che in più occasioni ha salvato il ricorso alla fonte amministrativa, a patto che le scelte sui LEP, «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» (così, [Corte cost. sent. n. 88/2003](https://www.corteconstituzionale.it), ma cfr. anche la [sent. n. 134/2006](https://www.corteconstituzionale.it)).



adottato dalle «Commissioni parlamentari competenti per materia e per profili finanziari» entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione; l'altro, più "puntuale"⁷⁴, da esprimere allorquando si debba segnalare il contrasto di specifiche disposizioni del decreto coi principi ed i criteri direttivi stabiliti dallo stesso articolo 3 (che rimanda alla disciplina della legge di bilancio). L'espressione di questo secondo parere – come suggerito dalla dottrina⁷⁵ – impegna il Governo che non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, a «trasmette[re] nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione». Restano salvi, comunque, i poteri del Governo di non aderire alle proposte delle Commissioni e di emanare il decreto anche in assenza del suddetto parere. Poteri che, di nuovo, svislano il ruolo delle Camere e di cui si sperava una limitazione⁷⁶.

3.2. Ulteriori profili finanziari

Andando oltre, la legge Calderoli si occupa di determinare anche i principi, le modalità, i metodi di finanziamento delle competenze che vengono attribuite alle regioni. In particolare, l'art. 4, insieme all'art. 6 (che si fa carico di assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà⁷⁷), regola il «trasferimento delle funzioni» alle Regioni ad autonomia differenziata (RAD): in un caso lo subordina alla previa individuazione dei LEP «e dei relativi costi e fabbisogni *standard*», e cioè quando riguarda materie o ambiti di materie per le quali l'art. 3, terzo comma, prevede l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 4, primo comma); nell'altro caso, quando il trasferimento riguarda le «funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi», vale una disciplina differente. In questo secondo caso, infatti si prevede che il trasferimento possa avvenire, secondo quanto stabilito nelle intese, «nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente» e «dalla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 4, secondo comma).

⁷⁴ «Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui la presente articolo...» (art. 3, comma 2, penultimo periodo).

⁷⁵ G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia "differenziata" e la sua attuazione*, cit., 27.

⁷⁶ Merita un cenno la proposta emendativa di P. BONETTI, *Osservazioni*, cit., 6, espressa in sede di audizione alla Camera: «[a] comma 2 occorre prevedere un rafforzamento del ruolo parlamentare nella determinazione dei LEP, prevedendo il sistema del doppio parere vincolante: in caso di voto contrario o di mancato ottemperamento al parere parlamentare il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce di nuovo alle camere e spiega le ragioni e se le Commissioni parlamentari e la Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali approvano un parere esso è vincolante per il Governo».

⁷⁷ L'art. 6, comma 1, infatti, recita: «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie».



Al contrario, per le materie di cui al primo comma, «[q]ualora dalla determinazione dei LEP [...] derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può 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», col fondamentale riferimento alle «Regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare le disparità di trattamento tra Regioni»⁷⁸. Considerato che anche l'art. 9 – recante norme in tema di finanziamento («clausole finanziarie») – non ammette che dall'applicazione della legge derivino «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (primo comma) e che il finanziamento dei LEP è attuato nel rispetto dell'art. 17, l. n. 196/2009 e degli equilibri di bilancio, viene da chiedersi come e dove potranno essere reperite le risorse necessarie per garantire il funzionamento degli strumenti perequativi e l'erogazione dei livelli essenziali⁷⁹.

Ebbene, il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie all'esercizio delle suddette funzioni è affidato, ai sensi dell'art. 5, primo comma, ad una «Commissione paritetica Stato-Regioni»⁸⁰. La norma, ponendo in capo all'intesa fra Stato e Regione il compito di determinare le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, prevede che queste avvengano «attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» (art. 5, secondo comma), nel rispetto dell'art. 17, l. n. 196/2009, «nonché di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione».

Sulla disposizione grava enormemente il macigno pesantissimo dell'inattuazione proprio dell'art. 119 e, quindi, del c.d. federalismo fiscale⁸¹, la cui operatività «sembrerebbe

⁷⁸ F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 9. Sulla portata della norma appaiono poco convinti G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, S. PAPARO, L. SPADACINI, G. TARLI BARBIERI, C. TUBERTINI, *L'autonomia "differenziata" e la sua attuazione*, cit., 38, perché, a loro dire, «il contesto nella quale essa è inserita (le condizioni per il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni richiedenti maggiore autonomia) fa intendere che si tratta più di una clausola di garanzia a favore di queste ultime, affinché non siano chiamate a garantire ulteriori prestazioni essenziali con risorse insufficienti, piuttosto che il riconoscimento della necessaria pregiudizialità della completa determinazione dei LEP e, in correlazione, della piena attuazione dell'art. 119, rispetto all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune regioni Solo, infatti, mediante queste due operazioni costituzionalmente previste e vincolate sarà possibile stabilire se ai compiti e funzioni oggetto di attribuzione alle Regioni ex 116.3 potranno essere destinate più risorse o meno risorse o le stesse risorse attualmente spese dallo Stato per quei compiti e quelle funzioni».

⁷⁹ M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata*, cit., 41 ss.

⁸⁰ Di cui fanno parte: per lo Stato, un rappresentante del Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie, un rappresentante del ministero dell'Economia e delle Finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti; per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, che adesso condividono il tavolo con un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI; (art. 5, comma 1).

⁸¹ L'attuazione del federalismo fiscale, introdotto dalla legge n. 42/2009, prevede, anzitutto, il calcolo dei fabbisogni standard necessari ai comuni per l'esercizio delle loro competenze; bisogna, poi, verificare in che misura i comuni avrebbero potuto raggiungere questi livelli contando sulla propria capacità fiscale. Sulla base di



logicamente prioritari[a] rispetto all'attribuzione di margini ulteriori di autonomia ad alcuni enti, in modo da assicurarsi che la dimensione delle compartecipazioni necessarie a finanziare l'autonomia differenziata non interferisca con l'implementazione del sistema ordinario di finanziamento delle Regioni». Sono le parole della Banca d'Italia⁸², che avverte sul pericolo che una disciplina siffatta non permette di garantire, a lungo termine, né che gli equilibri di finanza pubblica rimangano stabili né, per di più, che «l'intero Paese contribuisca alle politiche di bilancio nazionali».

Già in una precedente occasione⁸³ la Banca d'Italia aveva denunciato che il conferimento delle nuove funzioni ha come principale conseguenza l'attribuzione di un'ingente quota del gettito erariale alle RAD, cui fa seguito la sottrazione di ambiti rilevanti della spesa pubblica dal controllo del Governo, con un aumento dei costi per le finanze dello Stato (specialmente nell'erogazione dei servizi pubblici). Sul piano pratico, qualora «le RAD dovessero registrare una più pronunciata dinamica delle basi imponibili», le loro risorse sarebbero più di quelle necessarie per far fronte ai fabbisogni standard delle funzioni decentrate. Tali maggiori risorse permetterebbero alle RAD una maggiore libertà di spesa e, «in assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio nazionale, per mantenere l'equilibrio dei conti pubblici il livello di governo centrale sarebbe chiamato a ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle RAD o a inasprimenti del prelievo sui tributi erariali (che peraltro incrementerebbero ulteriormente anche il gettito disponibile per le RAD e quindi la

questi risultati, va determinato il sistema di flussi perequativi che regola il trasferimento delle risorse finanziarie ai comuni più poveri che, unite a quelle derivanti dal loro gettito fiscale – evidentemente non sufficiente –, consentono loro di far fronte a tutte le funzioni fondamentali. È qui che entrano in gioco i LEP. Non essendo stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni, «la definizione dei fabbisogni standard si è basata sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi» e quindi, proprio con riferimento alla domanda di asili nido, «[c]i si chiese che fabbisogno ci fosse in un comune che non aveva asili nido [...] Fu inizialmente deciso che se non vi era servizio, come avveniva in alcune città del Mezzogiorno, ciò significava che il fabbisogno era pari a zero. L'importanza politica di questa decisione certamente non sfugge: invece di fornire il servizio dei nidi per dare maggiori opportunità di lavoro alle donne, si è ritenuto che se le donne non lavorano, non c'è bisogno di nidi» (G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, cit., 72 ss.).

⁸² BANCA D'ITALIA, *Disegno di legge C 1665*, cit., 27 marzo 2024, 8 s. Invero, Un monito proviene anche dalla Corte dei conti, la quale auspica il previo «assessamento del complesso sistema di finanziamento e di perequazioni delle Regioni a statuto ordinario», specialmente in materie quali l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale, attraverso la stabilizzazione dei meccanismi di perequazione (anche infrastrutturale) previsti dalla legislazione vigente e con schemi distinti tra le «spese LEP», collegate ai fabbisogni standard, e le «spese non LEP», fondate sulla capacità fiscale «in quanto condizione propedeutica per la completa ed effettiva realizzazione del federalismo fiscale». Sembra chiaro, per- ciò, che la determinazione di questi strumenti – oltretutto garanti dei principi di solidarietà nazionale – rappresenti il presupposto tecnico necessario per l'attuazione della clausola di asimmetria contenuta nel comma 3 dell'art. 116. (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009*, n. 42, sul federalismo fiscale, 24 ottobre 2019, 78).

⁸³ Id., *Disegno di legge AS 615*, 19 giugno 2023, cit., 11.



loro capacità di spesa)»⁸⁴. È per questo motivo che la Banca d'Italia, al Senato, suggeriva di integrare la norma affinché si stabilissero delle modalità di monitoraggio (e di conseguente revisione) delle percentuali di compartecipazione regionale, sulla falsa riga di quanto già previsto per le Regioni a statuto speciale⁸⁵.

Il suggerimento è stato accolto e le modifiche apportate in sede di approvazione al Senato hanno previsto, all'art. 8, un procedimento di monitoraggio affidato alla Commissione paritetica di cui all'art. 5, primo, che «provvede annualmente 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».

Qualora dalla suddetta ricognizione emergesse uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, «il 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, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese».

Tuttavia, non v'è chi non veda il tangibile rischio di un conflitto di interessi in seno all'organo deliberante. Invero, per evitare i rischi cui prima si faceva riferimento, all'aumento del gettito fiscale delle RAD, dovrebbe corrispondere la riduzione, in sede di Commissione paritetica, della percentuale di compartecipazione loro riconosciuta. Il punto – generatore del conflitto di interessi – è che la Commissione incaricata è composta dai rappresentanti delle stesse Regioni interessate, apparendo inverosimile che «amministrazioni che hanno avviato questo processo proprio per acquisire maggiori risorse vi rinuncino quando sono state in grado di ottenerle»⁸⁶.

Emerge, insomma, ancora una volta, l'esigenza di dare precedenza all'attuazione degli strumenti previsti dal federalismo fiscale, per garantire, alle Regioni storicamente caratterizzate da una spesa inferiore, la medesima fornitura dei livelli essenziali di servizi e

⁸⁴ BANCA D'ITALIA, *Disegno di legge AS 615*, 19 giugno 2023, cit., 11 s. Sull'argomento v. anche G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, cit., 138.

⁸⁵ Infatti, «anche queste ultime beneficiano di un sistema di compartecipazioni ad aliquote fisse ai tributi erariali, ma i singoli statuti (approvati con legge costituzionale) prevedono espressamente che le disposizioni finanziarie possano essere modificate con legge ordinaria» (BANCA D'ITALIA, *Disegno di legge AS 615*, 30 ottobre 2023, cit., 15). In argomento si è espresso anche il Servizio bilancio del Senato, il quale prevede che «nel caso di un consistente numero di funzioni oggetto di trasferimento potrebbe profilarsi l'eventualità di una incapacità delle compartecipazioni regionali sui tributi statali» e che «le regioni più povere ovvero quelle con bassi livelli di tributi erariali maturati nel territorio regionale potrebbero avere maggiori difficoltà ad acquisire le funzioni aggiuntive» (SERVIZIO BILANCIO DEL SENATO, *A.S. 615: "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione"*. Nota di lettura n. 52, Roma, maggio 2023, 5.

⁸⁶ G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, cit., 137.



prestazioni⁸⁷. E per quanto possano essere apprezzabili i richiami – costituzionalmente dovuti, perché l'art. 116, terzo comma, Cost. fa rinvio esplicito all'art. 119 – alle misure perequative per le Regioni «con minore capacità fiscale per abitante» (art. 9, quarto comma); agli obiettivi di unità nazionale, sviluppo economico, solidarietà sociale e insularità (art. 10, primo comma); a provvedimenti futuri finalizzati alla promozione dell'«esercizio effettivo dei diritti civili e sociali» [art. 10, primo comma, lett. a) b) c) d)]; questi richiami, fin quando non si tradurranno in interventi concreti, reali ed effettivi, rimarranno il dito dietro cui celare lo spettro del residuo fiscale⁸⁸.

4. Considerazioni conclusive: possibili scenari.

Su tutto quanto sopra, come era facilmente prevedibile, incombe già l'incognita del referendum abrogativo, le cui procedure sono state avviate dalle forze politiche di opposizione a pochi giorni di distanza dalla pubblicazione del testo della legge n. 86 in Gazzetta Ufficiale⁸⁹. In disparte il problema del raggiungimento del quorum, il dibattito politico, inizialmente, si è polarizzato attorno a chi ritiene che la strada maestra sia quella di un quesito di abrogazione totale e chi, invece, valuta la proposizione di quesiti soltanto parziali⁹⁰.

Tuttavia, il dubbio pare essersi risolto in favore della prima alternativa. Le forze politiche di opposizione, infatti, accompagnate da una forte enfasi mediatica, il 5 luglio scorso hanno

⁸⁷ La non secondaria importanza della questione è dimostrata anche dalla pronuncia, sul tema, della Commissione Europea, in occasione del Country report del 24 maggio 2023, ai sensi del quale Senza risorse aggiuntive potrebbe tuttavia risultare difficile garantire i medesimi livelli essenziali di servizi nelle regioni con una spesa storica bassa, anche a causa della mancanza di un meccanismo di perequazione. Nel complesso, la riforma prevista dalla nuova legge quadro rischia di compromettere la capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire la spesa pubblica, con un conseguente possibile impatto negativo sulla qualità delle finanze pubbliche dell'Italia e sulle disparità regionali» (COMMISSIONE EUROPEA, *Country report – Italy*, Bruxelles, 24 maggio 2023, 19).

⁸⁸ P. LIBERATI, *Audizione su disegno di legge C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, I Commissione Affari Costituzionali, Camera dei Deputati, Roma, 15 marzo 2024, 6 ss.

⁸⁹ Le Regioni, comunque, non stanno a guardare, stante la possibilità di chiedere il referendum riconosciuta loro dall'art. 138, comma 1, Cost. E infatti «[s]econdo gli ultimi rumors la toscana si orienta per il referendum (oltre che per il ricorso). Lo stesso si può dire per la Campania. Analogamente l'Emilia-Romagna, con quale titubanza. Prime indicazioni sono venute da Emiliano e da Todde. Sembra possibile giungere ai 5 consigli regionali» (M. VILLONE, *Autonomia, le vie per fermare Calderoli*, su *La Repubblica – Napoli*, 30 giugno 2024).

⁹⁰ Ancora M. VILLONE, *Autonomia, le vie per fermare Calderoli*, cit., ritiene, tuttavia, che «[l']aggiunta di quesiti parziali merita una riflessione. Sarebbero di difficile comprensione, e non andrebbero oltre una correzione relativamente marginale del testo. Non potrebbero capovolgerne l'impianto divisivo».



presentato un quesito di abrogazione piena della Legge Calderoli⁹¹. Sono state così superate le incertezze cui prima si è fatto cenno, alle quali si accompagnano evidenti differenze e ricadute tanto giuridiche – circa l’ammissibilità dei quesiti, specialmente di quello di abrogazione totale – quanto politiche. Infatti, se il quesito di abrogazione totale si può forse prestare all’obiezione che trattasi di legge costituzionalmente necessaria e, come tale, non soggetta a referendum – come la Corte costituzionale ha sempre affermato a partire dalla storica [sentenza 7 febbraio 1978, n. 16](#)⁹² –, di contro, l’abrogazione parziale, seppur consentirebbe di superare agevolmente questa obiezione, può essere politicamente interpretata nel senso che, comunque, anche per le forze di opposizione la legge di attuazione del 116, terzo comma, è accettabile nel suo impianto, salvo criticità puntuali che il referendum tenderebbe ad eliminare.

Nondimeno, è anche vero che legge sul regionalismo differenziato non è prevista espressamente dalla Costituzione, perché il 116 non richiede necessariamente una legge attuativa. Prova ne è la stipula delle pre-intese del 2018, firmate pur in mancanza di una legge di tal fatta e oggi fatte salve dalla Legge Calderoli.

Resta da superare il dubbio sull’ammissibilità del quesito scaturente dal collegamento dell’intervento in esame con la legge di bilancio⁹³, elemento che potrebbe indurre la Corte a ricomprendere questo tentativo di abrogazione nella casistica per le quali un referendum è, invece, escluso. Sarà compito del dibattito che precederà il giudizio di ammissibilità davanti alla Consulta fare chiarezza sulle questioni che verranno, di volta in volta, sollevate. Tuttavia, già secondo autorevole dottrina⁹⁴ «il collegamento alla finanziaria che si vorrebbe far valere per rendere non ammissibile il quesito referendario è – a mio parere – solo formale e dunque non sufficiente. La dichiarazione di invarianza finanziaria che è esplicitata nella legge Calderoli dovrebbe permettere di superare questa obiezione»⁹⁵.

⁹¹ Il testo del quesito è il seguente: «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”?»: consultabile su [ANSA](#).

⁹² Cfr. il punto 3 del *Considerato in diritto*, a mente del quale «questa Corte ritiene che esistono in effetti 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, comma 2, Cost. E di qui conseguono, precisamente, non uno ma quattro distinti complessi di ragioni d’inammissibilità [...]. In terzo luogo, vanno del pari preclusi 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)».

⁹³ V. nota 7.

⁹⁴ Il passo è tratto da un’intervista rilasciata dal Professore G. Azzariti alla giornalista Giovanna Trinchella, pubblicata su *Il Fatto Quotidiano* del 23 giugno 2024

⁹⁵ La pensa negli stessi termini M. Villone, secondo il quale «questo collegamento è con invarianza di spesa. Certo, la Corte dovrebbe valutare se incide sul bilancio dell’anno in atto o successivamente» (D. PREZIOSI, *Fronte del No al lavoro*, pubblicato su *Domani* del 21 giugno 2024).



Altro fronte di resistenza alla riforma appena approvata è quello dei già annunciati ricorsi in via principale che alcune Regioni intendono proporre alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127, secondo comma, della Costituzione. A tal proposito, sono già stati ipotizzati vari dubbi di legittimità costituzionale, sia sostanziali che procedurali, alcuni dei quali già indicati nel corso del lavoro. A parte la violazione dell'art. 117, comma due, lett. m) Cost., – che «eleva i Lep a diritti sociali meritevoli di essere soddisfatti ora e senza esitazione» mentre, secondo la medesima dottrina, «la Calderoli li declassa a diritti ad esecuzione futura e incerta»⁹⁶ non stanziando i fondi necessari per garantirli – si prospetta anche quella dello stesso terzo comma dell'art. 116 che, facendo riferimento al trasferimento di «forme e condizioni *particolari* di autonomia, *concernenti* le materie...» (corsivo aggiunto), non viene rispettato dall'art. 2, comma due, della legge Calderoli a mente del quale, invece, il trasferimento può riguardare «una o più materie». Senza che si preveda (come si è detto, §2.2) che la richiesta «sia giustificata da specificità della Regione»⁹⁷. Ancora, le violazioni riguarderebbero anche il primo comma dell'art. 116 Cost., laddove «la Calderoli consente alle Regioni virtuose di avere funzioni e risorse maggiori di quelle riconosciute alle speciali [...] e il tutto si compirebbe con una semplice legge ordinaria.

Qui la Calderoli supera se stessa perché con un colpo solo straccia due norme costituzionali: il 116, co. 1, nel contenuto, e il 138, nella procedura». Infine, vi sarebbe anche la possibile violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost., per effetto della perdita della potestà legislativa statale sull'indicazione dei principi fondamentali, «elementi essenziali di par condicio tra le Regioni». E ancora: l'assenza di una valutazione circa l'interesse delle Regioni non coinvolte dal trasferimento di materie; l'affidamento, solo eventuale, alla semplice discrezionalità del Presidente del Consiglio (con i conseguenti rischi delle contingenze politiche, §2.2), del potere di limitare l'oggetto dei trasferimenti; il trattamento diseguale e di favore, accordato dall'art. 11 della legge in esame, alle Regioni firmatarie delle pre-intese del 2018⁹⁸.

La legge appena approvata appare ancora lontana dal raggiungere un compromesso equilibrato tra le esigenze autonomistiche delle Regioni e quelle unitarie dello Stato. Le

⁹⁶ G. DE MINICO, *Autonomia, sono in agguato le violazioni costituzionali*, in [NT+ Enti Locali & Edilizia](#) del 5 luglio 2024.

⁹⁷ M. VILLONE, *Autonomia, le vie per fermare Calderoli*, cit. Peraltro, sullo stesso tema è intervenuta la Commissione Europea a mezzo del suo annuale *Country Report*: «*However, while the draft law assigns specific prerogatives to the government in the negotiation process, it does not provide any common framework to assess the regional requests for additional competences. In addition, as the LEPs ensure only minimum levels of services and do not concern all policy areas, there are still risks of increasing regional inequalities. The devolution of additional powers to regions on a differentiated basis would also increase the institutional complexity, carrying the risk of higher costs both for the public and the private sector*» (COMMISSIONE EUROPEA, *Country report – Italy*, Bruxelles, 19 giugno 2024, 16 s.).

⁹⁸ M. VILLONE, *Autonomia, le vie per fermare Calderoli*, cit.



modifiche apportate dal Senato, poi confermate dalla Camera, non risolvono adeguatamente le criticità strutturali che l'intervento normativo solleva e che la dottrina aveva già evidenziato in sede d'audizione.

Resta ancora marginale il ruolo del Parlamento, senza voce in un processo che incide pesantemente, tra l'altro, sulle materie oggetto del potere di cui è depositario. Sul piano finanziario, permangono ancora notevoli incertezze sulla tenuta del sistema in seguito al trasferimento delle competenze. La clausola di invarianza finanziaria, associata alla mancata attuazione dei meccanismi perequativi previsti dal federalismo fiscale, solleva preoccupazioni significative circa la sostenibilità economica del nuovo assetto. Senza adeguati strumenti di perequazione⁹⁹, il rischio è che le disparità tra le Regioni possano acuirsi, compromettendo l'equilibrio e la coesione territoriale: è «difficile, infatti, far funzionare l'autonomia differenziata per alcune Regioni se, prima e parallelamente, non si attua il meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già attribuite alle Regioni»¹⁰⁰.

Si tratta di questioni aperte sulle quali, nei prossimi mesi, non mancheranno occasioni di dibattito e approfondimento.

⁹⁹ F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 10 s.

¹⁰⁰ In questi termini F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, Vol. XVC - n. 2, marzo-aprile 2024, 432. Per l'Autore la preliminare attuazione dei sistemi perequativi è fondamentale, tanto che «la Corte con la [sentenza n. 193 del 2012](#) ha letteralmente invitato il legislatore statale a non sottrarsi al dovere di costruire un sistema di finanziamento perequato, organico e definitivo ed ha stigmatizzato il suo essersi limitato a prevedere tagli estemporanei per poi estenderli agli anni a venire. Secondo la Corte, lo Stato avrebbe dovuto fare invece, ai sensi dell'art. 119 Cost., interventi di ristrutturazione delle spese in via definitiva, concependo e attuando vere e proprie riforme perequative e, soprattutto, stabilendo “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti, ex art. 117, secondo comma, lett. m) su tutto il territorio nazionale”».